



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

期十第 卷五第

月十年五十六國民華中

No. 58 OCT. 1976

目錄

社論

社區發展法應有的要項與展望

本社 1

專論

日本社會福利服務概況

王維林 張茂柏譯 2

環境維護應有的認識及其重要性

唐學斌 9

仁心仁政——

論省政府擴大照顧低收入者的生活

張學鵬 11

機會均等政策

高明發譯 12

生育控制——

解決社會問題的唯一對策

黃正發譯 15

社區發展與兒童福利——

兼談日本兒童福祉法

劉國光 18

社區報導

簡介東光國小推行「媽媽教室」實施計畫

溟 瀨 24

彰化縣二水鄉興建公園化示範公墓工作計劃

許東波 27



社區發展法應有的要項與展望

本社

社區發展是當前加速社會建設、向下紮根、發展基層的一大利器，也是開發中國家普遍採行的國家現代化策略之一。社區發展在我國推行有年，其間遭遇過很多阻力與困難，往往給人事倍而功半的感覺，就是因為在做法和政策上還有許多值得檢討的地方。最主要的問題之一就是立法行動未能與實際工作密切配合，以及社會工作人員專業化制度未能建立等，致使有限的人力、物力資源不能作有效的計畫、運用。

我們的社會是一個變動中、成長中的社會。近十餘年來由於經濟快速成長，都市化的過程為之加速，就如同一般所謂的「新社區」雨後春筍紛紛興起，由於缺乏全盤的規劃，當人口逐漸增多以後多半造成了環境骯髒、交通混亂、擁擠、空氣飲水污染等現象；經濟成長沒有適當的社會發展與之配合，於是為我們帶來不可避免的惡果。新社區尚且如此，原有的老社區發展工作更是可想而知了。今天我們若想改善社區生活環境、改善生活品質、真正享受經濟成長的果實，就必須由社區發展着手，朝着建設基層的方向努力。

有了立法作為根據，方可訂定施政的目標與方案，所以立法不但為施政鋪路，事實上也可決定將來各種計畫、政策、方案的形態。因此立法的意思旨足以決定工作成敗。中華民族歷史悠久，其精神文明的精髓在於崇尚禮義廉恥之氣節。中國人刻苦勤儉，安份守己，有敦親睦鄰、守望相助、和平、博愛的精神。這些完美的德行形成了民族凝聚力量和善良淳厚的民俗民德。近年來的社會變遷使得傳統淳厚民族遭到挑戰，忠信已為現實利害取代，樸實變為奢侈靡爛，功利主義大行其道。如欲改革此一社會，首

先應該認清今天社會的現狀，如人口膨脹、流動性大、大家庭解體，土地不足、擁擠、生活緊張忙碌等，這些特質適足以加速社會問題的形成與尖銳化。

「社區發展」中的「精神倫理建設」是一種再教育的過程，也是移風易俗的一種方式與技巧。如果我們希望藉社區發展來改革社會，「精神倫理建設」便是必須包括於其立法要旨中的一項。

蔣院長曾經一再勉勵國人：社會建設、國家建設的起點就是基層，基層就是社區，在社區中「往下紮根」始能開花結果。基層建設非一蹴可及，必須是有系統、有組織的專業人員有計畫的長期推行方克奏效。多年來社會工作最大的困擾之一就是人力不足以及專業訓練不夠。今後的工作方案對象是更複雜更易變的社會，需用更多的專業知識與技巧，所謂「工欲善其事，必先利其器」，社工專業化已經不但是社會政策的一種策略，而且是必要條件。然一種制度的形成必須以立法為基礎，故於社區發展立法之伊始我們不憚其煩一再強調：社會工作專業化應該是此項立法的要旨之一。

此外，我們既然體認社會變遷之事實，即應知以研究昨日社會狀態歸納所得之學理、知識不盡適用於今日，且以往我們有關社區發展之知識與工作技術多半原係來自聯合國或其他外國資源之協助。為了保持工作的相當彈性及適應性，在社區發展的行政措施中必須規定一定比例的經費使用於研究發展方面，以利此一社會運動之正確成長與發展。

最後與最不易做到的一點就是釐定中央與地方社區發展組織及預算分

配方式。在一般先進國家中類似此一法案多半係以很多學者、專家的集體研究為基礎，擬定行政組織之大致形態以決定其功能與職掌，然後訂定中央、地方或民間出資的比例，如此立法方告完成。蓋如不規定預算的分配比例則無經費來源保障，這樣的立法也就無具體意義而乏善可陳。

不負責的立法儘可規定此一問題由「主管機構視當時情況酌情辦理」，這樣的立法也就缺乏力量。如果是大有為的政府，就必須破除困難，訂定預算分攤比率，以確保此一行政措施不致因經費無着而落空。

社區發展原理早在五十年前已經有人提出。二次大戰後聯合國大力提倡的結果，今天它不但風行於世，而且已經發展成了一門完整、進步、續

日本社會福利服務概況

王維林 張茂柏 譯

一、導言

(一) 福利的意義 「社會工作」一詞在二次大戰之前的日本，使用得極為普遍，等到戰後，「社會福利」和「社會安全」取而代之，彼此幾乎已成含意相同的名詞。不過在許多學者和政府官員的觀念中，「社會安全」的內容比較廣泛，包括社會保險、公共救助 (Public Assistance)、社會福利、公共保健 (Public Health)。至於其他與「社會安全」有密切關係的教育、就業、居住等問題，一般認為，不在它的範圍之內。

日本憲法第二十五條規定，人民有享受最低生活水準與健康的權力，並責成中央和地方政府，負責執行，使人民確實享受法律賦與的具體利益。這是日本社會福利的法律依據。

(二) 社會保險 人生是一段危機四伏的冒險，在日常生活中每個人都可能遭遇困難，有些屬於經濟方面，有些具有社會性質，而解決這些問題的方法，正和這些問題本身一樣複雜。在前面提到「社會安全」的四項內容

密的社會發展利器，即使國內也推行了很久，成為公認改良人類居住環境、發揮互助精神的理想途徑。它在我國一直遲遲未能充分發揮效果，固然有其他人為因素，但立法與制度未完成的確是主要阻礙之一。

我們迫切地盼望「社區發展法」早日誕生，我們也必須注意充分利用此一再教育、再組織過程，以現代化的工作方法與堅忍不拔的毅力來破除萬難，使此一新制度能在最小的阻礙和衝突原則下付諸實施，以新代舊，為國家基層建設鋪出一條平坦的康莊大道，到時候我們每一位社會工作同仁都是基層建設中的苦幹、實幹的基本幹部，為國家社會的建設而努力！

中，社會保險位居首要，因為它代表一種個人「自助」的觀念；透過一種相互濟助的制度，為本身的安全負責。不過社會保險，是一個籠統的名詞，至少可以分成四種類型，就是健康保險、失業保險、職業意外保險、和政府的退休給付 (National Pension)。

(三) 公共救助 對於無法參加互助保險的個人，中央和地方政府必須供給他們最低水準的生活。在這方面，公共救助如同是社會保險的一種補救措施。不過要想得到這項救助，當事人必須竭盡了一切可能，猶不足以維生，又沒有其他依法負有扶養義務的人可以依賴。換句話說，公共救助，是人仰以生存的最後手段。不在日暮途窮無計可施的時候，不能申請。

(四) 特殊救助 社會福利的目的，在根絕或減少生活中的艱苦，增進個人謀生的技能，以達到福國利民的理想。因此它的範圍異常廣泛，為了解決各種特殊問題而產生許多特殊救濟，除了傳統的安老、撫孤、收容殘障、精神復健之外，並且進一步協助百姓，解決社會生活和經濟生活方面的

各種困難。幾乎每一項福利政策，都有專門的立法，作為執行的方針，比如「老人福利法」、「兒童福利法」、「殘障國民福利法」、「心智遲鈍國民福利法」等。

(四)公共衛生與醫療保健 公共衛生與醫療保健的作用，在防止疾病傳染，增進國民健康。相關的法令，包括傳染病預防條例 (Regulation Concerning Infections Disease Prevention)、肺結核防治法 (Tuberculosis Prevention Law)、精神保健法 (Mental Health Law)。此外對提高食品營養，改善國民飲食，介紹醫藥知識，宣導疾病防治，都是本項工作的內容。

二、公共救助

(一)立法基礎 公共救助是社會福利中不可或缺的一環，也是最能反映日本憲法第二十五條關於社會福利政策的措施，而規定公共救助的「生活安全保障法」(Daily Life Security Law)不啻是日本政府給予人民的一項偉大承諾。保證使他們不分種族、信仰，在亟須之際，均能普獲救濟，安渡難關。

(二)執行機構 實際策劃全國公共救助的機關，是厚生省的社會事務局 (The Social Affairs Bureau) 各府政府和各大都市分別設有公共福利署 (Department of Public Welfare) 或社會事務署 (Department of Social Affairs)，所有主要的福利計畫，都由他們隸屬之下的福利處 (Welfare Office) 負責執行。

福利處設置的密度，通常為每十萬人口中配置一所。目前(一九七四年)日本福利處的總數為一千一百二十一所，在大約二千多名主任監督之下，每天有一萬名職員從事例行服務。此外還有十六萬的志願工作人員，協助他們。工作的內容，主要有七項：

①生活補助(一般救濟)：提供日常生活必要的衣食什物。

②教育補助：提供課本、餐費以及其他必要物品，使經濟薄弱的國民也能完成義務教育。

③住宅補助：幫助無力支付租金，或無法修繕住所的人，使他們能各得其所、各遂其生。

④醫藥補助：對無力就醫的貧苦病患，提供檢查、治療和醫藥服務。

⑤生產補助：包括產前產後母親與胎兒的醫療照顧與生產費用。

⑥就業輔導：為受助人提供物質，經濟支持或施與技能訓練，使他們自力更生。

⑦喪葬補助：對無力收埋親屬的家庭，予以補助。

(三)補助標準 各種金額補助的支付標準，由厚生省按照生活水準與物價指數統一制定，而且不時修訂，以免與申請救助者的須要脫節，流於空疏而無補實際。

過去五年(一九六九—一九七三)獲得公共救助的人數：

年份	受益人	受益人佔全國人口的百分比
一九六九	一、三九九、〇〇〇	一·三六
一九七〇	一、三四四、〇〇〇	一·三〇
一九七一	一、三二五、〇〇〇	一·二六
一九七二	一、三八一、〇〇〇	一·二九
一九七三	一、三四六、〇〇〇	一·二四

值得注意的一點，是近年以來請求醫藥補助的人數，大量增加，政府為此支出的經費，幾乎是「公共救助」總額的百分之六十。

(四)公共救助的專門機構 一般救助，都在受益人家中進行，可是有些需要，必得依靠的一定設備才能滿足，比如肢體殘障的人，須在復健醫院

子接受治療，無家可歸的游民，須在收容所中安身，因此「生活安全保障法」又規定了五種專門機構來對他們服務。目前（一九七四）他們的數目略如下表：

機構的種類	機構數目	目前受益者數目
救濟機構	一四四	一二、三三七
復健機構	一六	一、五三八
公共醫療中心	七十	一七、一三四
保護工廠	八七	三、九二三
收容機構	四十	四、九三七
總數	三五七	三九、九〇五

三、兒童福利

(一)立法基礎 戰後的日本，因為社會不安，夫妻離異的情形很多，家庭破碎導至許多兒童流離失所，誤入歧途，如何教養這些國家的幼苗，成為社會的重要問題。兒童福利法於一九四二年頒布實施，在日本社會福利政策上，這是值得紀念的一刻，因為這個法案不只是消極幫助已有困難的問題兒童，並且積極的為一切兒童謀利造福，使人人都能在健康正常的環境中長大成人，這和過去只以保護孤兒孀子為事的觀念大不相同，一九五一年更有兒童憲章（Children's Charter）公佈，開亞洲各國兒童福利制度的先河。

兒童福利法的主要內容共有三點：

- ①教育子女，幸其成人，並使他們身心健康是每位國民的義務。
- ②每位兒童在日常生活都有免於匱乏，不受危害的權利。

③維護兒童的身心健康是監護人與各級政府的共同責任。

(二)執行機構執行兒童福利法的工作，在中央由厚生省所屬的兒童及家庭事務局負責，各級地方政府，則分別由福利署內的婦女及兒童科主持，此外還有一些社會團體，在保育兒童方面，功不可沒，它們是：

①全國兒童福利協會：專門研究兒童教育、兒童需要，並在政府擬定政策的時候，提供參考意見。

②兒童輔導中心：一九七四年日本各地共有一四九所，由醫生、心理學家及社會工作者共同組成，為當地民眾提供收養子女、管教兒童和其他問題的諮詢服務，一九七二年中，他們一共受理了二四三、四〇一件案例。

③兒童觀護人：他們在兒童輔導中心裏，以專業知識向問題兒童或他們的父母，提供諮詢服務，同時給予診斷和治療，一九七三年四月，日本各地合格的兒童觀護人共有八六〇名。

④兒童福利志願工作人員：他們的主要工作是協助兒童觀護人，及福利秘書，推廣兒童福利，目前約有十六萬人，是不可小覷的一股力量。

⑥福利秘書：調查兒童的生活環境，提供諮詢服務，是他們的日常工作，福利秘書受雇於政府，每人都有自己的管區，是域內兒童福利的主要負責人。

(三)各種計畫 這一項可以分成兩部分來說明：

①對於無家可歸，須要保護的孤兒或游蕩兒童，由兒童輔導中心或是福利處可以責成監護人注意照管，或指定監護人，志願工作人員代為照管，也可以替兒童尋找適當的家庭以供寄養，或送孤兒收容所。

②為了避免嬰兒死亡，政府採取了許多措施，成效卓著。任何女性懷孕之後，立刻由當地政府發給孕婦須知，教以生產前後的營養保健，並定期施以檢查，由於各地衛生所近來工作日益繁重，自一九五八年起，各地

又成立有母子保健中心，專司婦女與嬰兒的保健工作，根據一九七三年四月的資料，這種機構共有六〇八所。

(四)其他機構 此外，還有許多團體，輔導兒童從事正當的課外活動，其中燴炙人口的有Y·M·C·A(基督教青年會)，Y·W·C·A(基督教女青年會)四健會，青年海洋協會，少年紅十字會，男女童子軍等。

(五)兒童寄養 養育子女不只是人類的天性，也是責任，因此子女理當與父母共同生活，可是有些兒童因為環境特殊，必須與父母分離教養，這時政府便為他們安排處所，有時交給某一機構管教，通常則由特定的「寄養家庭」收容，截至一九七三年四月為止，向日本政府登記的寄養家庭共有一二八、八四五戶，實際管教兒童的有三、五〇六戶，共收容四、一三六名兒童。

也有一些兒童為了習藝的緣故，必須在他人家中寄居，願意提供這種訓練的家庭共有二、一六九戶(一九七三年四月)，其中大部分是商店老板。

(六)兒童津貼 一九七二年一月一日，日本通過了「兒童津貼法」，這是社會安全制度中，極為重要的一環，其目的在使十五歲以下的兒童都能在安定健康的家庭中長大成人。根據兒童津貼法的規定，凡是收入在一定金額以下的家庭，若有兩名以上未滿十八歲的兒童需要扶養，那麼十五歲以下的每名兒童，每月可以獲得四千日元的生活補助。

此外還有其他的兒童福利機構：包括托兒所、孤兒院、殘障兒童醫療所等。

四、老人福利

近年以來，日本社會中老人的數目大增，從一九六〇年到一九七三年的十三年間，日本人民的平均壽命，已經增加了五年(男性由六五·三歲

到七〇·七歲，女性由七〇·二歲到七六·〇歲)。一九六〇年代，六五歲以上的人口，不過五百四十萬，一九七三年却有八百二十萬，佔全國人口的百分之七點五，而且在未來的數年中，數目還會增加。近世社會的急遽變化，使這些邁入退休的國民目眩神搖，許多因為不能適應環境而發生困難。況且成年子女與父母分居的情形，已經十分普遍，使得孤獨的老人日漸增多，因此首先要為他們謀取經濟上的自給，一九五九年建立的養老津貼，目的就在適應這種需要。

(一)立法基礎 最近幾年，日本民間產生一種日漸蓬勃的自覺運動，開始關懷老人的社會需要，這項令人鼓舞現象的發展結果，產生了一九六三年八月一日的「老人福利法」。它的內容，主要有三點：

- ① 年老國民曾為社會貢獻過青春和血汗，應受尊重。
- ② 維護老人的健康，是社會大眾的責任。
- ③ 政府應為老人開創工作機會，使他們能按著自己的希望繼續服務社會，貢獻心智，積極參與社會活動。

(二)計畫 根據老人福利法，有下列數項具體的計畫：

- ① 對六五歲以上的老人，年年實施健康檢查，如有病痛即予以治療。
- ② 對於無法與家人同居的老人，由政府供給適當的生息處所，方式有三：

(1)由於健康、心理或經濟問題，家人無法奉養的年老國民，由政府安置於安老院中。

(2)對於身心殘障，需要特別護理而家人無法辦到的年老國民，由政府利處管轄下的各療養院負責收容。

(3)營業性的安老院，專門收容志願入院的老人，供予膳宿照顧起居，並酌取費用。

③ 老人寄養，孤苦無依的老人，可以在政府選定的家庭中寄居，即可

以獲得照顧，又可以解除晚年的寂寞。

④醫藥費用經常是老年人生活上的沉重負擔，他們大多入息不豐，又往往體弱多病，因此政府決定為七十歲以上或六五歲以上且纏綿病榻的老人，支付醫藥費用的逆差。

⑤家務助理：地方政府可以責成社會工作機構，對獨居的老人予以照顧，並指定專人，幫助老人烹飪、打掃、操作家務，一九七四年全國有八、四六〇位這類家務助理。

⑥老人福利中心：為老人提供教育性或娛樂性的逍遣活動，據統計，六十歲以上的老人中，半數均隸屬某一種或數種社交或娛樂性的團體。

⑦其他：比如將使用方便的機械牀、浴盆、電話機租給臥病的老人使用，為老人提供工作機會，定期派遣家庭護士巡迴照顧獨居老人（目前一九七四年共有護士一萬名）。老人福利法並將每年九月十五日訂為老人日，由各級政府辦理形形色色的活動，增加社會大眾對老人需要的瞭解，同時鼓勵老人充實生活自求多福。

目前老人福利法，容有不盡完善的地方，但在日本的社會福利史上，無疑是一座主要的里程碑。

五、機能殘障或智力遲鈍者的福利

(一) 身體機能殘障者 一九四九年的殘障國民福利法，是為恢復殘障者社會能力與謀生能力而制定，多年以來，雖然身體殘障的範圍已從感官和運動機能不全，擴張到心臟與呼吸器官的障礙，但保護殘障國民的主要精神，則一直不變。性質類似的規定，還有一九六四年的「低能兒童教養津貼法」，對扶養低能兒童的家庭，給予生活補助，後來因為津貼的範圍擴張，這個法案被易名為「特殊兒童教養津貼」，純粹以經津貼補，幫助遲鈍兒童，因此在救助的方式上和「殘障國民福利法」不同。

根據殘障國民福利法的規定，所有殘障國民都可以由當地政府領取一

本殘障手冊，這是他們殘障資格的證明，從此可以按著規定，享受手冊所載殘障國民的各種福利，包括國家發放的撫卹金，醫療服務及復健訓練，並有低價裝配義肢的權力。截至一九七三年四月為止，領有手冊的殘障國民共有一百八十萬人。

國家對於殘障國民的優惠照顧，內容龐雜，包括醫療、護理、保健和就業協助，政府為了幫助這些國民自力更生，除了利用他們殘存的能力，施以職業訓練之外，同時以法律保障他們的就業機會，公營事業固然有願用他們的責任，私人企業也有儘力協助的義務，根據一九七二年的統計，在一三三、七〇〇位願意工作的殘障國民中，有一一八、〇〇〇人如願以償，就業率高達百分之八十八。至於一九七二年間，在聯訓中心完成專業訓練的一、二〇〇位殘障國民，則全部獲得安置，就業比率為百分之百，像這種訓練機構，全國共有十一座。

在殘障國民福利法案之下，復健機構的種類極多，分別按照殘障患者的各別情況，因材施教。

(二) 心智遲鈍者 根據一九四七年頒佈的兒童福利法，十八歲以下的低能兒童均應在兒童輔導中心或特殘機構中接受照顧，而十八歲以上的遲鈍國民，過去僅按照「生活安全保障法」予以救濟，可是在一九六〇年以後，因為心智遲鈍國民福利法的制定，而獲得新的保護。不過未滿十八歲的患者，仍舊屬於兒童福利法的救助範圍，這種劃分，使保護低能國民的責任，分別由兒童及家庭事務局（十八歲以下）和社會事務局（十八歲以上）負擔，事權不一，極為不便，不過實際上的執行機構，仍在社會事務局。

根據一九六六年厚生省的調查，日本全國共有四八四、七〇〇位心智遲鈍的患者，其中二二一、二〇〇位不滿十八歲，超過十八歲的患者中有百分之四十須要治療，百分之三十五只須家人照顧。

政府對低能國民的救濟，包括醫療、復健、和簡單的職業訓練，並給

予一定的生活津貼。

六、無父家庭之福利

根據一九七三年厚生省的調查顯示，全國共有六二六、二〇〇戶的家庭沒有父親，他們的生活水準低於一般家庭，而母親的就業率却高達百分之八十四，而普通家庭只有百分之四十八。生活清苦，孩童缺乏照顧是這種家庭的共同問題，爲了改善他們的環境，政府提供了「公共救助」、「托兒所」、「職業訓練」、「低利貸款」、「平價住宅」、「子女教育補助」、「養育津貼」等幫助。

七、低收入家庭之福利

這類計畫，作用在扶持低收入的家庭，在經濟上能够自給自足。方法有減少開支的消費合作社，防備急需的低利貸款，平價供應的國民住宅，以及代他們解決法律、醫藥、家庭、婚姻問題的「大眾信箱」等。

八、災難救助

在一個颶風不時肆虐，洪水屢屢侵襲的島國上，日本人民要想維持幸福安定的生活，並非易事，何況還有祝融爲患，人禍頻生，因此災難救助十分必要。可是日本現行的災難救助法案中，對救濟的方法並沒有明確的規定，只籠統責成政府在災變之後，必須立刻採取有效措施，拯救黎民，不過儘管法律的規定十分空泛，但許多民間團體在這方面的表現，却令人欽佩，紅十字會是最典型的代表。

九、志願提供的社會服務

近年以來，日本的社會福利事業中，值得注意的一個現象是志願工作的民間團體，逐漸佔有顯著的地位。雖然最初的福利計畫是由政府在推動，但若不是這些人民團體的協助，絕不致有今日這種成績，由於他們不是政府機構，比較不受法令的掣肘，往往可以因機制宜，迅赴事功，彌補政

府組織間的罅漏，使福利事業得以日益進步，以下是兩個比較突出團體的代表。

(一) 社會福利協會 這個組織，遍佈全國，是策劃、推行社會福利的樞紐機關，它一方面和各種公私福利機構合作，另一方面又刺激各團體加強服務活動，以促進全民的生活幸福。它的內部，分設許多小型委員會，由出色內行的專家領導，研究各種社會問題，成效卓著。全國性的會員大會每兩年舉行一次，一九六一年十月，當他們集會慶祝獨施院(Minsei-jin)成立五十周年的時候，出席的代表有八千多人，是全國社會工作者的第一次盛大會師。協會本身並且出版各種定期刊物，傳播福利國家的理想。

根據一九六二年社會福利協會揭曉的政綱，該會的目的共有三項：

- ① 策劃協調各類健康福利活動，
- ② 提倡自力更生與互助合作以增進社會福利的水準，
- ③ 發展團體活動與正當娛樂。

因此他們的工作，幾乎沒有界限，不過比較受人重視的成果，是提倡國民休閒活動，照顧孤苦貧病，改善環境衛生，對低收入人民供給低利貸款，協助他們經濟更生，指導民衆克服個人及社會困難，推行敬老運動，以及爲盲人翻譯點字書籍等等。

(二) 社區福利基金會 自從一九四七年社區福利基金會以推銷「紅羽毛」的方式籌募資金以來，這種全國性的慈善募捐，在日本已有二十七年（到一九七四年）的歷史，而由它獲得經濟支助的社會工作團體也從當初的七千多個，增加到目前的一萬七千多個，而且由於人們對於社會福利的需要日益殷切，這個數目必將繼續增加。但近來有一特殊現象，即正當全國國民所得不斷升高的時候，用作社區福利基金捐款的比例，反而有下降的現象，因此至一九七五年，日本各地的基金會發起了「加倍認捐」運動，一方面充實社會福利活動的經費，同時培養人民互助合作與踴躍參與慈善活動的精神，籌款的方式很多，有沿門請託，或街頭募集，但主要的來源還是出自大企業的樂捐。此外郵局發行附有彩票的祈年賀卡，及日本廣播公(N.H.K)每年舉辦的「年終互助捐」也對基金帶來可觀的收入。

志願社會福利團體發展基金 戰後的日本，滿目瘡痍，過去設立的社會福利機構，經過炮火洗禮，都殘破不堪，急待整建，於是政府在一九五四年設立這個基金，低利貸款給民間慈善機構，修築房舍，而以公眾對該機構的輸捐，按期償還，一九七四年這筆基金的總額已達到一千四百二十億日元，一九六一年實施的私營企業員工退職給付辦法，以及一九七〇年二月開始的心智與肢體殘障國民保險制度，都因為獲得這筆基金的支助，才能實現，而這不是運用發展基金得到的成功的多數計畫中一、二例子而已。

十、志願社會福利服務人員

彌施院 (Mitsui) 是志願社會福利工作人員的統稱，他們在日本至少已有五十七年的歷史 (到一九七四年) 目前的總數約有十六萬人，均由各府首長推薦，經厚生省派任，服務三年，任期之間，他們須在指定的區域中，調查居民的生活環境，發掘民生疾苦，與「公共濟助」的工作人員互相合作，使政府的救濟均能發生最大的效用，總之，在各種福利計畫與社會建設中，他都是十分活躍並有影響力的人物。

紅十字會志願服務員，其主要工作是災難急救，因此提供的服務有急救訓練，環境衛生，以及其他促進大眾健康的工作。

一九五六年十月，日本紅十字會出版了一本「紅十字會志願服務規則」，到一九七三年五月，已在全國二千五百三十四個社區成立分會，共有三百五十九萬五千一百八十八名志願工作人員，分成學生服務組，青年服務組，康樂活動組，殘障人員服務組，盲人點字工作組，由這些工作分組上，亦可以大致看出他們會員的身份與服務的內容。

其他志願工作團體，隨着生活水準的提高和休閒時間的增加，日本民間近年來產生一種互助的思想，而且日欣月盛，許多具有影響力的民間團體紛紛成立，如扶輪社，獅子會，國際青商會，在社會工作方面日趨活躍，自一九五九年，推展民間志願團體的慈善活動已成爲社會福利全國總會的工作重點，許多地區的分會，因為受到總會的鼓勵，紛紛廣收會員，並充分運用他們貢獻的財力，同時研究方法維持會員對於公益的興趣，十

分有趣的一項發展是「親善銀行」的成立 (Goodwill Bank)。它的功能與銀行類似，不過存入其中的，除了代表人們善心美意的慈善捐款外，還有勞務與物資，以便在社會工作機構須要的時候，可以支取。助人的喜悅，就是存款的報酬，這樣可以使大家的興趣持續不墜。自從一九六二年第一所「親善銀行」成立之後，不僅獲得當地居民的熱烈反應，並使得全國社會工作者大爲神往，目前日本已有一千二百所同樣的組織出現。

十一、社會工作教育

由於日本的社會工作尚未發展成一種專門職業，因此民衆對於社會工作教育的認識不够，可是近來各方對社會工作者的需求與日俱增，大學程度的專業訓練，已經漸受重視。

目前日本共有三所社會工作訓練學院 (東京日本社會工作學院，名古屋的日本福利學院和東北福利學院) 提供四年的社會工作課程，另外有三十六所大學設有社會工作的專門課程，每年訓練四千五百位新血加入工作。有十二所大學，並設有社會工作研究所。這些學府，在一九五五年五月五日，組成了日本社會工作教育協會從事下列活動。

- ① 調查研究海內外的社會工作教育。
 - ② 交換心得以提高社會工作教育的水準。
 - ③ 從事國際社會工作教育合作。
 - ④ 出版社會工作教育刊物。
- 此外，對在職的社會工作人員，社會福利全國總會，與厚生省，分別設置了在職訓練課程，以便進修。

十二、結語

福利工作，是人類追求理想，永不休止的一種努力，當我們綜覽日本社會福利政策以後，可以發現，雖然有許多制度，在戰前已有相當的基礎，但戰後由於社會形態的轉變，又產生許多新的需要，有待克服。大體而言，日本的福利事業相當完備，除了若干制度还不够成熟外，各方面均可作爲開發中國家的表率，值得參考。

註：本文係譯自第十八屆國際社會福利協會日本代表團報告書。

環境維護應有的認識及其重要性

唐學斌

筆者此次出國考察各國社會福利施政，參觀了聖荷西市的國際環境改善研究中心 (Milieu Information Service International, Inc.)。此中心由王仁煜博士負責，成立於一九七〇年五月，從事於設計 (System Design)、偵測 (Monitoring and Instrumentation)、分析及檢討 (Analysis and Evaluation)、預報 (Estimation or Prediction)、模型化 (Modeling) 以及控制 (Protection & Control) 等有關環境污染及維護之研究及服務。環境研究在美國是很熱門的題目，據調查美國鋼鐵生產量平均在每一位公民的周圍有十一公噸的製品 (包括汽車和各種家庭設備)，而每一個人每年也製造出一公噸重的各種廢物。由此可見人類與其工業技術對自然環境和資源的衝擊將是歷史上空前罕見的。國際環境改善研究中心在王博士的主持下頗為成功，對國際社會貢獻很大，曾獲美國地方政府、州政府及聯邦政府之支持，委託進行各種設計及研究工作，私人機構委託業務亦頗多，先後接受史丹福研究所 (Stanford Research Institute)、日本中央氣象台、菲利出版事業公司及貝克地產公司等機構之委託，此外並出版書籍期刊多種，在美國環境研究方面可以算是頗為活躍，領先的一個機構。我國國內對此一新興科學研究已具相當規模，但資料來源不夠，各項設施不足，也許不妨考慮與國際間類似的機構保持聯繫，特約諮詢，建立資料系統。

台灣地區由於經濟建設推展迅速，社會走向工業化，如今人口激增，生產力快速成長，能源消耗激增，都市人口爆炸，中型市鎮紛紛出現，造成了污染情形迅速惡化，使我們賴以生存的空氣、水及土地等環境因素由

於污物侵入而致影響其正常功能，危害國民健康及生活品質，為患甚烈。本省環境污染可分為空氣、水、土地、噪音等方面來討論。空氣污染主要來源是機動車輛與工廠廢氣。據統計截至六十三年底的前十年內，台灣地區各型機動車輛增加了十六倍之多，工廠增加了七倍多，因此空氣污染情況日益嚴重。其直接危害包括(一)危害人體健康，引起支氣管疾病、氣喘、肺癌、慢性心臟病等。(二)損害動植物、農產品。(三)破壞機械、建築物造成財物損失：使塑膠易碎、水泥牆易毀。(四)減低視度影響交通安全。據報載本省某些地區空氣污染之嚴重堪與美國工業城芝加哥相比，可見其嚴重之一斑。

水污染包括工業廢水 (含毒物質)、礦場廢水、農田排水 (農藥、肥料、除草劑等)、家庭污水 (糞便、病菌、油脂等)、都市鄉鎮雨水 (沖洗污物) 等，流入河流、湖泊中使水源為之污染。水中毒物質包括各種元素、化合物等，譬如最有名的台南烏脚病即因飲水含砷引起。其他各種金屬、鹵化鹽類、氰化物、有機化合物亦足堪引起癌症、肝病、腎、胃、脾、心臟、血管、神經、眼睛、牙齒、皮膚等多種慢性病，真是殺人不見血的凶手。

水污染還可以影響農作物收成、破壞土壤、破壞農藥效果，造成重大經濟損失。如果水產動植物受到污染，足以造成漁業損失，同時經由食物鏈作用 (Food Chain) 嚴重威脅人體健康。據台灣省水利局統計，台灣農田受水污染影響之面積已達總灌溉面積百分之十四。一之多，漁獲損失達新台幣千萬元以上。北起基隆河、淡水河、新店溪、中部大肚溪、北港

溪、中港溪、朴子溪、南至曾文溪、八掌溪、後勁溪以及基隆河、高雄港無不爲水污染所困，造成對自然環境極大破壞。現在已經到了珍惜我們的河川、保護我們的河川的時候了！

土地污染最嚴重的問題應是有毒工廠廢物及化學肥料、農藥等。台灣農業高度發展的結果，每年每公頃農田使用化學肥料最高達三百餘公斤之多，歷年累積下來，使土壤變質，生機全無。目前使用的農藥名目繁多，使用量很大，農作物幾乎全賴肥料和農藥長大。農作物可以吸收農藥，人類食用以後農藥存在體內，不易排出，這都是農藥使用不當的後果。

綜上所述，我們反攻復國的基地台灣寶島遭受環境污染，威脅到我們的生機，再加上人口擁擠，公害日形嚴重，實應早爲之圖。目前省市中央各級單位取締空氣污染、河川污染不遺餘力，採取重罰政策，但截至目前爲止嚴重情況僅稍有改善，距離理想尚遠。以本省經濟成長的速度而論，短期內又將有新的污染問題發生，造成新的困擾。

污染問題改善的結果不理想，績效不彰最大的原因還是努力不夠，做法不對。到目前爲止我們各級政府單位對污染問題尚缺乏深入的瞭解，採取的態度也值得商榷。最近台泥公司打算擴建高雄廠，遭到高雄市鼓山區居民及市議會的強烈反對，省府對此一問題給予的答覆是該廠擴建係依照土地使用法進行，該廠設於萬壽山麓已有十年，對本省經濟貢獻良多，其主要原因是仰賴萬壽山石灰石礦，如今該廠他遷對台泥有損，對國家經濟有損，並稱該廠投資改善新式收塵設備，污染情形已有相當改善云云。此一事件暴露了環境污染方面的嚴重危機：水泥公司可以靠「依土地使用法擴建」作爲護身符（當然省府必須依現行法令辦事）可見環境立法不足難以適應當前需要。政府竟因水泥廠「歷史悠久」「貢獻良多」作爲犧牲市民健康的主要理由，並把台泥的損失，國家經濟的損失放在市民健康之前，優先考慮，足見有關單位觀念不清，本末倒置。如果一切都以經濟發展優先，造成國民健康損失，對國家是福是禍？經濟發展的最終目的是改善人

民生活，而不僅是替國家賺錢，所以我們考慮環境污染問題應以「人」爲如果第一優先，寧可犧牲經濟發展，必須保持「人性」的政策與立法。台灣環境污染的問題也許還比不上先進國家嚴重，但是相去也不遠了。主管單位繼續以上述的態度處理問題，恐非良策。

一九七〇年一月一日美國總統簽署「國家環境政策法案」建立了環境管理制度，使聯邦政府各機關在計畫、方案、政策等制定之前，均應提出「環境影響報告」以確保良好環境。每一報告必須就擬議中推動之計畫對環境影響作詳細之評價，聯邦政府各部門均須就其管轄範圍提出此項報告。主辦單位應儘可能在作決定過程之早期（最遲亦應在定案之先）提出環境影響報告初稿，以供聯邦、州、地方有關環境機關與民間團體公開檢討，經這些機關和人士提出意見後，將反對意見及爭論彙編成定稿供公眾參閱。可見其處理環境問題之嚴格與謹慎。

我們當前最重要的工作即爲建立一套環境管理制度，因爲台灣省的情形頗爲特殊，無論省、市人口密度皆佔全世界之冠，每個人的生存空間已經相當狹窄，再加上國際局勢不利，我們更必須把內部環境管理得特別好，保障自己的生機。

爲有效執行環境污染之防治及環境保護政策，我們首先應將它列爲施政優先，多撥經費，擴大進行研究發展，制定各種準則與標準，訓練專門人員，擴充編制，籌措經費，加強執行，並喚起朝野大眾的覺醒與合作，加強各級單位協調配合。

最有效的作法即爲成立全國性的統一工作機構，由專人專職負責環境維護。在大力推行環境維護之初，也許首當其衝的是各種工廠、礦廠，使其生產成本提高，似乎對經濟會產生不良影響，尤其在國內經濟剛剛復甦的時候，業者對成本最爲敏感。但是長遠看來這種措施不但不對企業的限制，而且有助其長遠發展，因爲一旦環境惡化到了某一限度，自然產生更多不利工業發展的因素，那時候再想改善就「積重難返」了。

論省政府擴大照顧低收入者的生活

張學鶚

台灣省政府所推行的「小康計畫」自民國六十一年十月二十五日全面普遍推行以來，至本（六十五）年十月底止，將屆滿四週年。於此短暫的四年期間，由於計畫內容的完善，可行性又高，處處顯示出政府對低收入者生活上的照顧與安排，因此獲得了全國上下同胞的熱烈響應與鼎力支持，使整個的計畫成果獲得極為輝煌的成就。其中最引人注意者，乃是台灣省的低收戶（貧戶）在量上的急遽遞減，根據資料的顯示，在戶量上由民國六十年的七四、二四七戶減至目前的二二、一四四戶。至於人數也由民國六十年的三九一、四六三人減少至現今只有八六、四六六人而已。

縮短貧富差距，改善人民生活，乃是民生主義社會建設的至高目標。如何來達到此一境界，這是政府的基本責任之一，特別是對臺灣省政府而言，更是其不可旁貸的責任與重要施政之目標之一。因此究應如何來完成此一艱巨任務，以顯示省政府及其主持者的施仁心，行仁政的崇高心境，此可由省政府謝主席於本（六十五）年二月十六日在省府動員月會中所作的宣佈「……小康計畫實施範圍應擴大包括低收入民衆」。由此宣示中，當可瞭解謝主席及省政府對小康計畫作了更進一步的努力與擴大，以照顧更多低收入者生活的決心。

根據謝主席的指示，省府社會處即根據現行生活標準指數，拋棄以往行之多年的舊標準，從新進行對新的低收入戶的標準認定，幾經研議，乃奉謝主席的核定，所謂的低收入戶者，乃「全戶總收入平均分配戶內人口，每人每月未超過七〇〇元者，全年未超過八、四〇〇元者」謂之。同時

對於各低收入戶的各項職業收入收益之計算，雖仍依照現行之「臺灣省各項職業收入及收益計算標準表」規定辦理，但該標準表亦隨時根據現行各行職業的收入及收益在修正的。這些措施的更改，不但使得更多的低收入戶者蒙受福利，同時也顯示出政府照顧他們仁心與決心。更甚者，對於低收入戶的認定，也完全放棄以往所謂的「年度申請與核准」的制度，而改以自由申請，隨時辦理，完全做到隨到隨辦的便民服務，以期使大多數的低收入戶者得能蒙受政府的妥善照顧，此亦顯示出政府行仁政的決心明證之一。

省政府在其照顧低收入戶的各項措施中，其範圍完全是根據實際的需要而擬訂的。依據臺灣省政府的專案小組（由秘書長召集民政、財政、教育、建設、主計、衛生、社會等七廳處長及經動會副主任委員共組之）所作的決定，今（六十六）年度省政府計畫對低收入戶所作的照顧方案，將之分述如次，進而可由其中來認識與了解省府行仁心，施仁政的美意德政：

1. 就業訓練：社會處主辦。預計由省社會福利基金項下支付一二、〇〇〇、〇〇〇元，甄選一、二〇〇名的低收入者，採取自訓、委託與合作訓練的方式，以訓練使具有就業的技能與能力。

2. 手工業訓練：建設廳主辦。預計由省社會福利基金項下支付各半的二、五〇〇、〇〇〇元，以訓練五〇〇名（省縣各半）的低收入者使其具有某一項的手工藝的技能。

3. 小本創業貸款：社會處主辦。由省內七家行庫提供一一五、〇〇〇、〇〇〇元。預計貸款的低收入戶約三、八〇〇—四、〇〇〇戶。每戶最高叁萬元，按年息六厘（二年期），自貸款第七個月起分十八期償還本息，必要時可展期一年。

4. 興建住宅補助：社會處主辦。由省社會福利基金項下支付二〇、〇〇〇、〇〇〇元，預計可興建一、〇〇〇戶，每戶補助工程材料費二萬元，由鄉鎮公所統一購發。

5. 助學貸款：教育廳主辦，由臺灣銀行提供一五、〇〇〇、〇〇〇元，貸給就讀於大專及高職的在校生，年息六厘由貸款人及政府各半負擔，畢業後十年內自動償還。

6. 急難貸款：社會處主辦。由第一銀行提供一〇、〇〇〇、〇〇〇元。每戶最高可貸一萬元，期限一年，年息六厘，由貸款人及政府各負擔一半，自貸款第三個月起一年內還清。

7. 精神病治療養護：衛生處主辦。由公務預算及省社會福利基金項下

機會均等政策（註）

高明發譯

我很高興有這次機會和大家交換並報告波多黎各社區的發情形與目的。一生致力於研究並從事三十年的社會工作教育，對機會均等（Equal Opportunity）探討，我實俱有濃厚的興趣。因為有實際的參與各種不同的社會組織活動，專業工作和職務，且經常有機會能對世界各國實情的觀察，故對此主題頗有興趣。

然而，對現在職務上最有影響的和實際獲取經驗的是，在一次波多黎各大學社會工作研究所所執行的社區行動方案。那是一次在對波多黎各幾個都市其中之一的衛星城鎮之五年社區行動方案。此方案乃積數年來各種

支付二八、七八三、一〇〇元，預計在高雄療養院及玉里養護所分別興建治療及養護病床一〇〇及二〇〇床，並限於一年內完工。

8. 結核病防治：衛生處主辦。由省社會福利基金項下支付四、三八〇、〇〇〇元，用來治療開放性病患四〇〇人，非開放性病患六〇〇人，住院治療病患二〇人，開刀治療病患一〇人。

依據以上的照顧方案來分析，政府能在預算極度困難下，編列出二〇七、六六三、一〇〇元，用來推展各項的福利服務計畫，若非是大有為的政府，勢難兼顧及的。增加財富，消滅貧窮，非但是一種對社會事業上所作的長遠投資，同時也是促進社會安全的有效途徑與措施，同時更是邁入小康境界進入大同世界的唯一方法與手段，現今臺灣省政府及謝主席能明鑒於此，由此着手，先從照顧低收入者開始，而後逐步擴及全體，此無他，乃最高仁心仁政之極緻，能如此方易使臺灣省成爲民生樂利均富安和的三民主義模範省，國家之大幸也。

經驗中對處理這一類衛星小鎮所得的成就，此成就又可直接地影響到其他相類似地區中的每個人。進而並可將昔日研究中所發覺的一些矛盾，不合理的社會政策，重新釐訂，使之更有意義，此外且對波多黎各境內有關於複雜的問題家庭，在該社會工作研究所中亦執行有示範的計畫。

雖然這份報告之資料來源主要是依據以上兩種地方性的事實，但它在其他有相類似情況的地方，亦可以發生促進作用。在此我要特別感謝對整個觀念系統有供獻的人：第一、是六個拉丁美洲國家，因爲在那裏我曾有三十小時與一些在社會工作界負有名望之先進，共同參與社會工作研究

之討論；第二、在協會中能與近代人類學家歐斯卡·李文(Oscar Lewis)共同從事研究計畫；第三、一年的歐洲生活，主要的雖然是在法國，但都有機會環遊周圍國家；第四、是最近對日本、中國、以色列等國之訪問。

除了這些影響外，我尚要推崇對英國近代教授兼作家李查·莫里斯·地莫斯(Richard Morris Timms)的仰慕和讚美；我曾於一九七三年邀請他到波多黎各訪問發表演講，但在一九七三年元月收到他來信，說明因為健康問題，而不能來成，實感遺憾。

所有以上這些原因均曾經影響我個人至深，於今特提出來使能共同分享其結果與關係。

首先，我想要以美英兩國最近在社會政策上的論點有有限的選擇其中較明顯的來共同研究。

1. 在美國，除非主要的領導者在整個政治體系裏佔有地位，否則對貧民運動的主張，是不可能影響到公共政策。

2. 由於決策者的無能或缺乏意志力，而使福利團體在短期內為維持最低水準所作的努力，亦無法實現。

3. 對健康服務制度，是不應該在基本上作冒然的改變，而應適度的建議與支持那些實際無工作能力者，去追求利益。

4. 在理論上，政策包括下列任務：尋求有效的價值，需求與縮減需求的範圍，依資源和相關因素之價值，做有效的分配，建立為追求價值以達到目標之組織，實際的行動方案，服務的發展，評估與目標的變換，對發展與繼續服務方案之研究與評估等。在討論一些社會政策價值時，常會將基本價值與使用方式混為一談。所謂基本價值是指：協助使每個人均能適應，而有公正，平等的價值，社區意識，家庭與人際價值，社會防禦，個人奮鬥，自我決定，維持最低生活水準，生活型態之選擇，報應，過程和變遷等。使用方式是指：公共負擔，普選，民主參與，社會控制，增減資源，刑法等。而每一種使用方式是需藉着一種或多種基本價值來維繫着的

5. 社會計畫之擬定者所經常遇到的三種情形：

(1) 世界是經常在變，而這些改變是要在已有了事業之後才能發覺的。

(2) 是一些通常的統計預估問題；即現在所選用的步驟方法，須有先前的效果測定，否則常有錯誤。

(3) 行為者的行為，總是受他對政府未來政策的推測而影響。

6. 在美國過去十年內，社會計畫者的改革，經常遭到挫折，但是接受福利的窮人還是有好轉。通常改革是要有反應價值的社會事實，而不是僅求其壯觀而已。自一九六一年起所有致於為簡化與維持公共救助等價值所通過的改革，均遭到反效果，然而在一九六〇年代為使貧民脫離依賴心理之改革目標，擴展政策，却有其成效。

7. 現代計畫之發表，常含有利益和目標相互衝突之處。而這些衝突之合理解決，需要考慮到在選擇計畫決定時所遺漏的部份，並依據所有的特性原因來作公式化的決定與特別注意到遺漏部份之關聯，以有利的方面作詳細計畫，而不是簡單的描述

8. 在美國一九六〇年代的聯邦社會方案和政策，如眾所皆知的詹森總統之「大社會」(Great Society)等，已被評估過。例如：健康、教育、公共救助、所得再分配、房屋與都市的復興，人力發展、與黑人的經濟狀況等。這些的評估均認為由於實施的較遲而造成重大的損失。所以，領導者必需決定出實際目標。

9. 在美國為窮人與黑人所作出立法與政策上的努力，使郊外得能開放，已變為重要且引進政策範圍內，並訂出對房屋的出售與租金若因種族、宗教、階級、國籍等有所差別時為非法。而這種是因公共政策是發展在最低道德與法律基礎之上。法律的發展，在對分配開放房屋的需求上，應基

不平等的地位上。

10 在一九六〇年，在一次對市中心區域所作的調查中，所得來的大量資料，顯示出這些市區內之財政資源有分配不平衡的現象；而在地方自治區，所得水準不平等的導因是：(1)南部地方，(2)市政的成立時間長短，範圍大小和密度，(3)無白人的關係，(4)家庭所得的不平均，(5)因社會階級而使住宅的隔離，(6)以特性劃分住宅，(7)政府的分裂等。資料上亦證明支持所謂都市體系之分裂，政府的財務不平等佔有一個重要地位的爭論。

我還要繼續的驗證最近十年來的有關知識，但必須說明的：在社會政策領域中，我還是在作嚐試錯誤 (Trial-and-error) 的基礎努力。

對波多黎各以經驗資料作推論，所得的理論之特徵顯示大致相同。例如：在一次以公文草案當作研究和計畫的一部份中，我們發覺，對前述之相關複雜問題的家庭和與不同於僧侶時代的社會服務，政府被要求：爲了防止情況再發生，我們應該怎樣做？其結果包括：避免對小孩身體上之酷虐，適用於被姦女孩的行政法規，對不同犯罪者之緩刑，應有不同的實際標準，未成人因相姦事實而被逼成婚之文化隔離，母親因長時期生病而導致母職衝突，或造成在主婦，母親等角色上有不良功能時之照顧。

這些介紹已在一九六四年被描述過，並已有兩位著名者在本島的社會政策上，作辛勞努力的改善工作，使在最近十二年來有一些已被納入實際條款內，但大部讀成在人力結構上還要有所改善。

另外方面：其他地方上的經驗亦達成良好的成就，但不良環境因素亦仍然參與其內，不過這個情況已被波多黎各大學社會工作研究所的幾位先幫生掌握，現分述之如下：

社會工作研究所的一羣人來到附近的衛星城鎮之貧民窟去尋找問題和助他們，目的是爲了根絕那些已被知曉和有害的嚴重社區問題時，實習學生亦在少年法庭發現，實際上，所有的未成年犯，大多是城鎮的貧民窟來的，因此再經過連續五年的努力，已經完成一個實在的記錄，那就是：

1. 在每一條街道的鄰人，均會選擇一人來作領袖。

2. 這個地方的領袖，須是受過主持會議，法律知識政府組織的訓練，此點因不同之研究而有不同。

3. 除非地方的領袖具有創造與執行的能力，否則每一社區的問題，均需要一個有訓練的社會工作員來協助，作有系統過程的計畫處理。

4. 鄰近居民，他們自己決定合併成爲一個社區行動會議，且每兩年，社區內之所有成年人均以民主的選舉方式來參加投票。

5. 被原屬的鄰里團體所知道的社區問題，他們都去尋求社會工作研究員所來實際協助解決，這些當然也包括發生在法院的不良少年事件。

6. 由於這個社區的成就，而傳到其他地段，以致那地方的居民亦到委員會指導當局來請求協助，而且亦均樂於助。

7. 在整個工作進行中，社會工作研究所教職員所給予地方領袖人員的識別物及個人報酬就是由教職員所提供的知識與技術的禮物。

總之，以上所述之經驗，以個人看法，可扼要的介紹如下：

1. 社會政策的改善策略，目的就是爲達成民主資本福利國家 (Democratic-Capitalic-Welfare State) 內的機會平等，因此必須對在這一系統內的每一個人都集中在改善上，以促使喚起利他的情感和行動。

2. 在系統內的每人之改變，是可透過教育結合所有良好的理論基礎，並爲促進收受雙方間的平等之相互關係而配合。

3. 社會福利的整個系統中，服務的轉移是建立在互惠的，而不是單面的收受，如此方能使收受雙方願慎重的參與一些互利價值的共同目標上，即使每一個接受者亦能够提供適當的貢獻。

4. 地方領袖對促進達成貧窮的機會平等，往往被視爲是必需的。至於貧民們亦應合作，慎重的參與各項爲達成進步所需要的活動，以努力摒除昔日人際間的疏遠。

5. 社區意識的表現，是存在各種不同人口組合中，但有其不同之處。而且對資源的運用，應該尊重社區居民的尊嚴與否決。

6. 最後，對收入與教育上有差異的家庭之間的人際關係和互動，應該謹慎的助長成爲福利國家達成均富的一部份，並不論生活方式的不同，亦能尊重人類平等。

(註：本文譯自第十八屆國際社會福利協會 Rosa C. Marin 博士的報告全文，Dr. Marin 係波多黎各大學社會工作研究所主任。)

生育控制 (註)

Raymond Ewell 原著
黃正發譯

——解決社會問題的唯一對策

爲使全世界的人能够控制兒女的數量及生育的間隔，使兒女都聰明，獲得安全及安定地生活，於是出現了許多產胎控制 (fertility control) 或生育控制 (birth control) 方法。根據調查顯示：「許多國家的夫婦，希望能控制他們兒女的數量及生育的間隔」。可是，世界上絕大多數的夫婦，至今仍不知如何控制生育，甚至在美國也有數百萬已婚夫婦缺乏此項知識。

控制生育最有利的私人因素是經濟上的理由，但亦有心理上、醫學上、及其他的理由。大多數的伴侶，因爲要得到子女而結婚，但他們却有充分的理由去計畫生育的數量及生育的間隔，這是一項個人人道的理由，至於社會上和政治上的因素則爲：

- ① 世界上缺乏這種適於生存的空間。
- ② 缺乏糧食。
- ③ 缺乏新鮮可飲用的水，有些地方甚至缺少新鮮空氣。
- ④ 許多不能代替的資源即將用罄。
- ⑤ 包括美國在內，許多國家的人口密度增加，引起廣泛的社會問題。

美國因人口增加而引起大眾化的社會問題——如罪犯增加、少年犯罪、水污染、空氣污染、都市萎靡頹唐、吵雜、骯髒、廢物處理及種族歧視等，人口增加雖不是造成這些社會問題的唯一原因，但却是很大的一個因素。

這些在美國似乎很值得重視的社會問題，若與許多國家所正面臨的糧食問題相較，則尚顯得微不足道。在未來的十到十五年內，真正的糧食饑荒將威脅亞洲、非洲及拉丁美洲的二十五億人民，這是人類所面臨最大、最基本、最難克服的問題，同時也是一項與醫藥業有明確關係的問題。

世界上的糧食問題是那麼地錯綜複雜，以至於光憑個人，除非經由一世紀的觀察學習，難以掌握住它。除非一個人曾經在貧窮及營養不足已達極限的亞洲生活過一段時間，他將無法了解這問題的嚴重性。在美國、歐洲、蘇聯、加拿大、澳洲及紐西蘭，糧食的饑荒，並非今後憂慮的問題，但在亞洲、非洲、拉丁美洲，却是一個大問題，在這些洲中，人口正作有史以來急速的增加，而糧食生產速度遠比人口的成長落後。

假如這種趨勢繼續下去，在一九七〇年代早期，很可能在印度、巴基斯坦和中國大陸，會有大規模的嚴重饑荒出現，印尼、愛爾蘭、土耳其、埃及、巴西等，隨之亦將如此。此種饑荒的影響，將波及千百萬甚至億兆的人們，一旦這饑荒發生，將成爲歷史上最大的災禍，世界歷史將會以完全新的形態出現——即若地球上億萬的人類欠缺足夠的糧食，在一百七十年後，馬爾薩斯的學說或將實現。

糧食與人口問題，將是本世紀末期最具毀滅性的問題，它的重要性將超越各國的政治問題，如越南、古巴、剛果、柏林、及其他目前籠罩着陰影的國家的政治問題。大規模的饑荒，將使亞洲、非洲及拉丁美洲的政治

、經濟受到巨大的衝擊，而當一個國家大部份的人口遭受饑荒時，她似乎不可能維持一個穩定的政府。

爲了強調「人口爆炸」是如何地具有真實性，讓我們分析一八三〇、一八九〇及二〇三〇年三個年代：一八三〇年世界人口大約十億，一百年後的一九三〇年便有二十億，若現在人口繼續增長下去，到二〇三〇年便有一百四十億之多。或許二〇三〇年還是一個遙遠的日子，但到了二〇三〇年，很多的讀者將會孩子及孫子，很明顯地，在二〇三〇年以前，世界的社會結構將改變許多。雖然在饑荒之後，世界人口可能達不到一百四十億，但依目前情形推測，很可能到了二〇三〇年，世界人口將達到那數目。

即使撇開那些虛設的年代，考慮即將到來的一九八〇年——一九六五—中期中，世界人口僅有三十四億，而以每年七百萬的人口成長，在十五年內，世界人口將增加到一九八〇年的四十六億，即增加十二億。此人口成長率很確實，事實上它還可能增加的更多，而負擔這些孩子養育責任的父母，就是我們這一輩人。

絕大部份的增加人口（十二億中佔有十億）將出現在亞洲、非洲及拉丁美洲，只有二億人口將會增加在世界上已開發及營養富足的國家——如北美、歐洲、蘇聯及大洋洲的國家。在未來十五年中，亞洲、非洲及拉丁美洲國家新增加的人口，將比目前已開發國家的人口總和還多。

根據過去五年來農業發展的趨勢，到一九八〇年，亞洲、非洲及拉丁美洲將無力供養新增加的十億以上的人口。我們不談高水準的食衣住行及其他最起碼的現代化生活享受，就以目前的低營養標準來說，亞洲、非洲及拉丁美洲的糧食生產，並不能保持與人口增加同樣的速度。從一九五〇

年到一九六〇年這十年中，此三個未開發的洲，其糧食生產的進步是相當快，幾乎超前於人口成長率，但自從一九六〇年後，人口以更快的速度增加時，糧食生產即感落後。

不用詳加推算，我們即知亞洲、非洲及拉丁美洲三洲每年人口增加百分之二到四，糧食祇增加百分一到二，人口比糧食增多百分之一，這是一項極大的差距。在拉丁美洲，糧食與人口比例尤其不相稱，自一九六〇年後，平均每一個人的食物生產量衰退了百分之十，雖然亞、非二洲沒那麼不調和，但此三洲的人口問題確實是一項嚴重的問題。

假若這種趨勢持續十五年，將造成有史以來最大的饑荒，歷史上，雖曾有過數百萬人遭受饑荒折磨，但卻不曾有過數億人的饑荒。這大規模的饑荒，可能具有持久性，也可能一年比一年惡化，我們將很難一邊生活在富裕、舒適及營養特好的美洲，一邊却聽到鄰國正遭受有史以來最大的災禍。

所有由於人口增加而發生問題，都可以科學、政治的作爲和金錢，加以解決：如糧食可增產、水與空氣污染可減少、少年罪犯可被矯治，甚至社會問題亦可望以政治手段和金錢，應用科學工具來加以改進，但那都要花一些時間，而非在一夜之間可以完成，時間是最具有決定性的因素，可是目前世界上普遍缺乏這些時間。

目前，在亞洲、非洲及拉丁美洲及美國，尚無適當的技巧以解決急遽成長的人口問題，雖然數十億的金錢將被投資以解決未來十年將發生的一切問題，若人口成長率不能減低，任何技術都不能對人類福祉有所助益。而且，即使投資這數十億的金錢，問題還是會惡化的。亦即是說，生育控

制是解決地球上社會和政治問題的唯一希望，爲了給予科學和社會充裕的時間去解決這些複雜的問題，大多數國家必須降低生育率。除非有足够的時間，否則科學、政治、金錢、宗教或權勢，亦無能解決地球上的社會和政治問題的。

事實上，在未來的十年，糧食及人口不成比例的危機，將呈現在眼前，欲用生育控制來改善它已經太遲了。在這方面，印度是最脆弱的一國，一九六五年印度人口約爲五億，比北美人口總和還多。依照目前的生育率，十五年内，印度人口至少將增加兩億，而在一九八〇年，即使照目前印度各地低營養的水準生活方式，印度仍不可能供養新增加的二億以上的人口。到二〇〇〇年或一九九〇年，印度也許能供養二億以上的人口，但這不是一九八〇年。

美國目前每年捐贈十億美金以上的糧食給印度，這是爲何今天印度不致遭受饑荒的緣故。在未來幾年，還有很多國家將遭受饑荒，美國還要捐贈更多，美洲巨額的糧食節餘即將用罄。美國每年增加三百萬人口，幾年後，由於人口成長及商業輸出，糧食節餘即將減少，故美國將盡一切可能使農業生產達到最高額，雖然增加的能量有限，我們仍慶幸美國還有這個可能性。

長久的生育控制，是解決社會及政治問題的唯一答案。除非發生大饑荒或大規模的戰爭，所有國家人民的死亡率將不會降低。因此，世界各國都必須降低生育率，以免問題惡化到不可收拾。

由於農業上積極改進的結果，亞洲、非洲及拉丁美洲，將可避免在一九九〇年發生饑荒。保羅教皇 (Pope Paul) 在一九六五年十月四日所發

表的有關這方面的聲明，是膚淺而立論不正確的。此因他並不了解世界農產的事實，以及開發中國家遽增的生產潛力。

不幸地，在一九八〇年以前，生育控制可能仍未使亞洲、非洲及拉丁美洲國家的國民生育率，受到重大影響，以致這些國家的國民可能還要遭受大規模的饑荒之苦。所以，越早使這些貧弱國家的國民減少生育，越能減少饑荒的嚴重問題。

由於這是一項世界性的問題，因此我建議世界各國，除了少數的例外，每一國家必須積極地採取步驟，減低我們國民的生育率至百分之二十，並減低他們的人口成長率至百分之一。歐洲許多國家及日本已做到這點，主要是他們應用了避孕和墮胎的節育方法。美國必須減低她的人口成長率至目前的百分之一點七以下，此因美國是唯一缺乏適宜的生存空間的國家。

大部份亞洲、非洲及拉丁美洲國家，目前的人口成長率爲百分之二到四，這種比率必須降低，因爲他們原始的農業及低的教育水準，無法配合過高的人口成長率。祇有蘇聯、加拿大、澳洲、阿根廷及南非諸國，擁有足夠的資源，允許在未來的幾年，讓人口的成長率超過百分之一。

因此，我的結論是：除非世界上大多數國家的國民生育率能降低，種族素質方不會衰退。許多國家過高的國民生育率，在未來的十到十五年内，將引起貧窮的增加、大饑荒及政治的動亂，而其唯一的對策就是控制生育。

註：本文譯自 Betty Yorburg's *The Changing Family*.

Printed in U.S.A. 1973, pp. 54-60

社區發展與兒童福利

劉國光

——兼談日本兒童福祉法

一、前言

兒童福利乃係社會救助更進一步的發展，與社區發展有密切的關係，對未來消滅貧窮的重要一環。其異於社會救助者，乃在無論其服務對象為一般國民或國民中某種範圍的人（如對於少年兒童之保護與福利），均不因個人財力的大小而受影響。

衆所週知，兒童是國家未來的主人翁，是以必須促進兒童身心健全的發展，以培養其完整的人格與優美的德性，俾將來成為良好的國民。各國對於社區兒童福利的一切措施，均本此理想而為，進而為保護兒童的立法，除對於國家各種不幸兒童，予以特殊保護教養外，對於一般兒童福利措施，更應積極推行。

二、我國的兒童福利法

我國對兒童福利一向極為重視，六十年我國行政院通過了「兒童福利法」草案，於六十二年一月二十五日立法院正式通過「兒童福利法」，咨請總統公佈施行，這項重要法案，不但是國家給予全國兒童的最佳獻禮，同時也是家庭和社會接受了一份最有價值、最有意義的莊嚴責任，更為我國社區發展帶來光明遠景。

「兒童福利法」的通過，乃基於憲法規定並配合社會福利政策，在我國實屬創制性的立法。該法全文共三十條，分為總則、福利設施、保護、罰則、附則等五章。蓋中華民國憲法第一百五十六條規定：「國家為奠定

民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」基於這項政策而制定「兒童福利法」，該法開宗明義，規定「為維護兒童身心健康，促進兒童正常發育，保障兒童福利，特制定本法。」「家庭應負保育兒童之責任」，「兒童應使其成長於親生家庭」。這充分強調了社區家庭與親情對於兒童的重要性。深深符合我中華文化的傳統精神。在共產主義邪惡思想橫行之今日，不啻是一片覺迷的鐘聲。我們所知，「親情」是人性中最醇厚的部分，「家庭」則是親情的培養園地。在家庭的保育與親情的薰陶之下，兒童長大之後，自會有一顆仁民愛物之心，成為社會中之良好國民。

我們觀其立法旨意及其重要內容，深知該項法案不僅在喚起社會各界重視兒童基本權益，對於兒童的保育、福利預算的籌措等，也都有具體的辦法規定，且責任分明。其立法旨意簡述如下：

一、該法是基於憲法的規定，期使善種、善生、善養、善教、善保等五善政策的實施，並配合民生主義現階段社會政策而擬定。

二、該法適用對象，包括一般所謂之社區兒童與少年在內，亦即併兒童福利與少年福利於一法。

三、該法強調家庭對於兒童的責任，為以往福利立法所未標明的原則。

四、該法意在督促各級政府，採取協調一致的行動，於全國普遍建立有關保育兒童與少年的各種福利服務，所以對於中央、省及縣市主管機關

的職掌特別詳予規定。

五、該法着重於對專業人才的培育及訓練，仍係鑒於兒童福利工作，非有專業知識技能不能勝任。

六、該法中專列「保護及其罰則」一章，用彰我國立法重視兒童基本權益的精神，兼補其他法律規定的不足。

以上六項份其立法的主要精神與要旨，下面再列述有關重要內容。

一、家庭應負保育兒童的主要責任。各級政府及有關公私立機構、團體、應協助家庭、保障兒童身心健康。

二、嚴格切實施行各種有關兒童保護法令，禁止虐待兒童，遺棄兒童與買賣兒童。

三、政府對天才及不健全的兒童，應按其需要，給予特殊保育。

四、中央及省（市）、縣（市）各級政府，應按年編列兒童福利預算，並得動用社會福利基金。

五、為發展有關兒童福利事項，中央、省（市）、縣（市）及區、鄉、鎮，得分別設置兒童福利發展委員會。

六、省（市）及縣（市）政府，並按當地需要，設立或獎助團體及私人籌設兒童教養機構、育幼院、育嬰院、教養院、低能兒童教養院、傷殘兒童重建院及精神病兒童保育院等，收容不適於收養或寄養的失依兒童，以及身心有重大缺陷而不適宜於家庭撫養的兒童。

我國五千年的歷史文化，以及民族縣延發展，一貫以家庭為起源、為細胞、為基礎，我們國家民族雖遭橫逆而不致衰微，社會道德雖頻經動亂而未趨中斷，最主要的原因，就是靠着這種由家庭與親情而建立起來的論理精神。大學所謂：修、齊、治、平的一貫大道，正是以「定庭」為其中心環節。國父當年講民族主義時也曾說過：父子走在路上決不會側目為路人，路人相遇也不會冒為父子，這完全是由於「種性」。可見親情與

種性，都是從家庭生活中孕育出來的。今之「兒童福利法」，首先揭發親情與家庭的重要關連，而以立法來規範其對兒童保育、成長的職責所在，無異是從法制上進一有肯定了中華文化的重振，保障了民族生命的縣延。

進而言之，近代民主政治的歷史，恒以民權的發展為中心，先是爭取平民的參政權，嗣後又爭取婦女的參政權，以男女平權擴大了民主政治的基礎，然後再擴大謀求兒童福利，也就是維護兒童的權利，以培養健全的下一代，而為國家發展的前途奠立穩固不拔的基礎。在政治學的意義上，配合從爭取民權到謀致社會福利的進度，國家的性質，也由純然的民主國家達到了福利國家的階梯。如今我國「兒童福利法」的通過實施，說明了三民主義的國家，不但具有進步的民主性，同時，含有社區仁愛的福利性。

為使兒童得以健全成長，故該法特別注意兒童的養育與保護。在養育方面除兒童受正常親生家庭的撫養外，對於不適宜在其親生家庭內教養之兒童、棄嬰、無依兒童以及對於無力撫育其十四歲以下的子女者，兒童福利法均規定直轄市或縣市政府，應視需要予以適當之安置或補助。

以往對於這些工作都視為社會慈善事業，現在都規定主管機關有法定的責任，必須加以適切處理，這在實質上有了很大的改變，從前，視遭遇不幸的兒童為慈善救濟的對象，現在，則兒童普遍的有依法接受撫養的權利，實在是兒童生存權利的一大保障。

其次在保護方面，就父母對於婚生子女以及養父母對養子女所有可能的虐待或不法行為均嚴予禁止，條文規定得相當綿密周到。例如不得虐待兒童，摧殘其身心；不得買賣、拐騙、抵押兒童；不得強迫兒童婚嫁；不得剝奪兒童接受國民教育的機會、不得利用兒童犯罪等；乃至明定不得利用兒童從事妨害健康之危險性特技表演，對兒童之保護，可謂極盡周詳之能事，值得稱道。

綜觀「兒童福利法」的立法精神及其內涵，可以說是擷取了先進國家立法的優點，適應了我國的傳統倫理與當前社區發展的環境，完全符合三民主義的社會政策。從此，我們民族的幼苗均因法律的保障，享受政府的監護、社會的栽培與家庭的保育。這是一件劃時代的創舉。他山之石，可以攻錯，爭將日本「兒童福祉法」簡介如下，俾供實施兒童福利法的參考。

三、日本兒童福祉法概況

日本兒童福祉法係在二次大戰以後才立法，於一九四八年開始實施。主要乃針對社區貧困家庭的兒童，或無保護者的棄兒、孤兒等，以及在特殊生活環境下，過着妨碍精神與發育進展者，予以社會立法保護。戰前日本對於兒童的保護頗為重視，並訂有各種法規：溯自明治四年的「棄兒養育與給與法令」，係對於失去保護者的兒童立法。明治七年的「救恤規則」，則對於貧困家庭的兒童予以安置與保護。戰後由於社會秩序紊亂、家庭離散、失依兒童增加等問題接踵而來，保護兒童法，益顯其迫切需要，加以各方的倡議，遂於一九四九年制定兒童福祉法，並於次年付諸實施。

本法有如下之特色：一、規定全體國民應力謀培養兒童身心健全。二、為每一兒童均有享受生活安全與愛護的機會。三、為國家及地方公共團體為兒童的保護者，應負有對兒童身心健全與責成的責任。

本法第一條開宗明義揭示：「所有國民應力謀兒童身心之健全和育成。所有兒童應享有同者生活之保障和愛護。」此規定乃遵守日本憲法第二十五條生存權保障的宣言，尤其顯示對於保障生存權的重視，因此，在此精神下所產生的保護形態，可由下列各點見之：

甲、兒童保護的擔任者：

由本法第一條顯見：兒童保護乃全體國民的義務，故其責任應由兒童

的保護者，以及中央與地方公共團體來負擔。

(1) 兒童的保護者，係指行使親權的人，或保護人，以及目前監護兒童的人而言。所謂行使親權的人，即親權者與民法上的親權代行者。因此，對於這些保護者，首次以法律賦予負有保護兒童的權利和義務。

(2) 國家與地方公共團體應負擔責任的場合，係在前項所述保護者闕如，或不適當的保護時為限。

乙、兒童保護的對象：

保護的對象，包括需受身心育成時期的兒童，以及兒童出生前後孕婦的母性保護。

(1) 本法規定的保護對象的兒童範圍，以滿十八歲以下的兒童為限。其中更分為三類：未滿週歲的乳兒；滿一歲到小學入學前的幼兒；與自此時期迄滿十八歲的少年者是。

(2) 母性保護的對象，包括妊娠中以及產後一年以內的女子。

丙、兒童保護的方法：

本法內對兒童的保護，大約可分為二大部門：一為經由國家乃至地方公共團體等所設置的保護設施，以謀兒童的保護與育成；一為取締懲罰阻害兒童身心發展的任何行為。

(1) 保護設施：保護兒童的各種設施，乃本法中特別規定的設施，計有兒童相談所、福祉事務所、保健所等。至於為兒童福利所設置的設施計有：助產所、嬰兒院、母嬰院、保育所、兒童福利所、養護所、精神薄弱兒童教養院、精神薄弱兒童退園院、盲聾啞兒童教養院、身體柔弱兒童養育院、殘廢兒童教養院、救護院等十二種。以上十二種設施中；前六者為一般性的保護設施，擔任兒童的保護與育成；後六者為針對患有身心欠陷的兒童，需受特殊的保護而設置者。

(2) 實施機關：各級行政區域內的知事，負有對於保護兒童之各種措施

的權限與置任責。在都道府縣內，兒童相談所所設的兒童福祉司，與市町村內設置的兒童委員會，此皆特別為保護兒童的實施機關。

(3) 保護的種類：包括保健指導、療養指導，收容至各種設施內、以及其他有關於維持兒童福利與增進的各種措施等，其詳細內容如下：

甲、由兒童相談所、福祉事務所、保健所、與兒童福利設施的兒童保護。

(一) 由兒童相談所的保護：

(1) 依據本法第十五條規定：都道府縣均有設置「兒童相談所」的義務。又擔任該所所長與屬員者，應具有相當的醫學上、心理上的基本常識，並具有從事福利事業工作的經驗。另外應再設置「兒童福祉司」，專門負責指導兒童保護上一切商談事項。

(2) 至於兒童相談所應負的保護義務有三：

1. 進行有關兒童福利的家庭或其他的商談。
2. 對於兒童與家庭，深入調查，並以醫學、教育學、社會學各方立場，予以精神衛生上的判斷與必要的指導。

3. 行使對兒童的「暫時保護」。
(3) 兒童相談所長的職務與權限如下：

1. 如因行使暫時保護時，有權保管兒童所持的物品行李等。
2. 都道府縣的知事，行使兒童的保護或指導時，應徵得所長的同意或接受其意見。
3. 有權請求宣告親權的喪失，並得選任與解任監護人。
4. 另外依據本法所規定，有關與都道府縣知事間，或福祉事務所等相互關係的權限。

(二) 由福祉事務所的保護：

福祉事務所乃依據社會福祉事業法所規定設立的行政機關，亦為各級

政府機關的福利事業之輔助機關。

其保護的內容為：了解各家庭的生活實況及其資料。另外進行商談與調查，並舉行個別指導或集體指導（如兒童或血親俱樂部）。又兒童相談所得將有關調查事項委託管轄區內福祉事務所所長執行。

(三) 由保健所的保護：

保健所係依據保健所法規定設置的行政機關，由都道府縣或特定市區設置，行使有關保健，衛生事項的指導與實施之行政事務。其對兒童福祉的義務有：

1. 普及兒童與產婦對保健的衛生常識。
2. 兒童與產婦的健康商談、健康檢查、與保健指導。
3. 傷殘兒童的療育指導。
4. 兒童的營養改善與衛生指導。

(四) 由兒童福利設施的保護：

(1) 兒童福利設施的設置：
中央由其他法律設置兒童福利設施。都道府縣則有義務在指定範圍下，設置兒童福利設施。至於市町村或其他私人團體結合，如經知事的認可時，亦得設立兒童福利設施。

又知事亦得在一定手續之下，對市町村命令設置。如未經許可或未據命令設置者，知事得下令關閉設施與事務的進行，必要時得引用罰則懲之。如事實上非將設施廢止或關閉不可時，應事前徵得知事的同意。

乙、兒童福利設施的種類與保護內容：

下列十二項設施的設備與運營，由厚生大臣按規定手續另訂最低標準。謹將其種類與主要內容分述如下：

1. 助產所：對於將要生育的孕婦，如因經濟上困難，未能入院生產，無力撫育其嬰兒者，得入助產所待產。

2. 嬰兒院：收養一歲以內之嬰兒，必要時可繼續收養至滿兩歲。這些大部份係收容因窮家庭的孩子，或遺棄兒、私生子等較多。

3. 母嬰院：收容寡婦或被遺棄的婦女及其兒童。又如丈夫行方不明，或需長期在療養所者之婦女亦同。

4. 保育所：每日受保護者的委託，保育乳兒或幼兒。則每天在一特定時間內，接受委託保育，尤其是夫妻皆上班族者較多利用。保育的責任係由保母負責。

5. 兒童福利所：設立體育場及娛樂中心，給予兒童各種健康遊戲活動。

6. 養護所：收容無保護者的兒童、或受虐待的兒童等。即對於生活環境需受保護之兒童。此與救護院相異，乃非僅以心身的狀態為理由而收容者。類似一般的孤兒院。

7. 精神薄弱兒童教養院：收容照顧精神遲鈍兒童，並授予適當的教育及謀生技能。

8. 精神薄弱兒童通園院：對於精神薄弱兒童，在保護者的允許之下，每日接送來園施教，予以獨立生活上必須的指導。

9. 盲聾啞兒童教養院：教養然願盲聾啞兒童，並授予生活所需之知識與技能。

10. 身體虛弱兒童養育院：收養照顧醫痛身體虛弱的兒童，給予適當環境，謀求增進其健康。

11. 殘廢兒童教養院：教養及醫療殘廢兒童，並授予獨立生活所需知識與技能。

12. 救護院：亦稱感化院，乃收容犯有不良行為的兒童，予以教化與保護。

丙、由都道府縣知事等保護措施：

本法第二章「福利的措施與保障」內，有關於保護兒童的種種措施，主要均列為知事（都、道、府、縣的行政首長）的職務與權限。另外有關

兒童相談所長的權限已在前文述及，而對於兒童的禁止行為後文再述。茲先將有關知事的職務與權限列舉如下：

(一) 對身體機能障害的兒童措施：

身體機能障害的兒童，係指可能治療的情況者而言。此時，知事所應負的責任為：

(1) 育成醫療：對於確保兒童未來生活能力所必要的醫療，有義務給予治療。如實施醫療有困難者，得支付相當費用。至於育成醫療的給付之種類，與健康保險等的醫療給付大致相同。亦可委託指定醫療機關實施醫療，其診療方針與診療報酬等，依據健康保險條例實施。如本人、或扶養義務人無法負擔費用時，方由公家負擔。

(2) 補助裝具的交付：補助裝具乃指盲人的安全手杖、輔聽器、義肢、車輪椅等而言，對於這些裝具的購入與修理之一切所需費用，應支付之。惟限於本人或扶養義務人無法負擔者為原則。

(二) 收容到各種設施：

有關兒童福利的各種設施中，對於助產所與母嬰院，知事有義務予以收容。

(三) 有關要保護兒童等的措施：

遇有要保護兒童被通告或報告，或有兒童遭受虐待的場合，知事的權限分述如左：

(1) 對要保護兒童的措施為：有權要求保護者提出誓約書，並得加以訓戒或警告。又得將該兒童或保護者，交給兒童福利司、社會福利主事或兒童委員會予以指導。並得將該兒童送至家庭裁判所。如須將兒童的行動自由予以限制者，知事應將全案移送家庭裁判所辦理。

(2) 對被虐待兒童的有關措施為：當保護者對兒童已有虐待的行為，或有虐待行為之虞者，如保護者係親權者或監護人時，則應委託寄養人保護；如非前項情況者，則應交給親權者或監護人保護。此皆知事的責任，惟應注意者，如遇親權者或監護人堅持反對時，則應由家庭裁判所承認允許後，方可付之執行。

丁、以保護兒童為目的的禁止行為：

兒童福利法係以保護兒童的社區公共設施作為主要事務，並配合政府的行政權限，相輔相成，以達保護的目的。因此，對於兒童的禁止行為，以及私人或兒童福利設施的禁止行為，均有所規定，並訂有罰則加以取締懲罰。

兒童閱讀不正當的畫刊及從事不正當的工作，不但有碍其身心的發展，亦且影響其道德行為。故嚴禁少年閱讀有碍身心發展的刊物，取締不正當的讀物，並在電影院及其他文化讀物中加入宣傳。普遍設置兒童衛生康樂活動中心及兒童娛樂部，使童能普遍享受康樂活動，俾謀兒童身心的發展，培養各種遊藝技能。謹將有關各種禁止行為列述如下：

1. 將畸形兒童供公眾觀覽的行為。
2. 使兒童作乞丐或利用兒童作乞食行為。
3. 使未滿十五歲兒童，在馬路或其他類似地點，擔任歌謠遊藝或表演等行為。
4. 使未滿十五歲兒童表演法術或馬戲的行為。
5. 使兒童於深夜在馬路或其他類似地點，擔任販賣物品或工役事務的行為。
6. 使未滿十五歲的兒童擔任侍應酒席業務等行為。
7. 使未滿十五歲的兒童，在酒店、舞場等門口擔任招呼顧客的工作。
8. 使兒童操淫業的行為。
9. 使兒童有砥觸刑罰令的行為。
10. 以營利為目的，給兒童介紹不正當職業的行為。

11. 給兒童身心有不良影響的行為。例如教導兒童偷竊，以謀不當利益，並讓兒童寄住自己家中的行為。

其次，對於兒童福利設施的禁止行為，主要為各種設施內，從事福利保護工作者，如違反原來設置的本意或目的，將受保護的兒童，予以虐待或任意促使的行為，亦在禁止之內。

上列各項禁止行為，如有冒犯者，法令上訂有罰則。有關兒童保護與福利設施的費用，國家、都道府縣、與市町村等各級政府，均訂有分攤負擔的比例。國家對於都道府縣的支付費用為設備費的百分之五十，其他為

百分之八十。市町村的支付費用，國家分攤有百分之八十；都道府縣分攤百分之十（如設備費則國家百分之五十，都道府縣為百分之十五）。

都道府縣的知事，收需要保護兒童至國家設置的助產所或母嬰等；或市町村長收容要保護兒童至國家設置的保育所等，在進入各種設施以前的各種費用，由地方公共團體支付，惟人所以後的費用，則由全部國家負擔。

至於市町村以外的私人團體所設置的兒童福利設施，如在規定下從事修繕、改建、擴張等的費用，都道府縣得補助其四分之三以內的金額。惟如有違反原訂計劃或其他事項者，知事得命令其返還補助金。

前面說過，兒童相談所乃專門從事有關兒童福利的實際機構，在一九六六年全日本設置有一三五所，全年度從事兒童商談與調查件數，計有二十七萬二千餘件。其商談內容，屬於兒童的性向、教育、人格教育上的問題，約佔百分之四十。

福利事務所在一九六五全國已有一、〇四六所，處理有關兒童福利的事務，全年計有四十七萬五千件，其中約有百分之六十一轉送到保育所安置。

至於保健所的事務亦繁雜，主要從事兒童與孕婦的保健衛生的維護，與有關衛生常識的教導。在一九六六年全國計有八二六家保健所。全年度處理幼兒保健指導計有二五四萬件，三歲兒童的健康檢查計有八十三萬人。

從上所述，日本對兒童福利措施，各級政府都很重視且認真地執行，獲得是項福利的兒童將近一百萬人，使兒受惠良多。而我國的兒童福利措施，自六十二年完成立法程序以後，各級政府自中央至鄉鎮市都設置有兒童福利機構，不過，「徒法不足以自行」，今後如何達成立法良策，為兒童福利發揮最大的功能，端賴全國上下一致的努力與實踐，至少要在每個社區設置兒童福利中心，使各兒童福利機構結成一體，加強服務工作，共同發揮民族的仁愛精神，對下一代的福利加強關切與策進，以期強種強國，使我們未來的國民，人人懷有傳統文化的美德，人人具備現代公民的條件。

簡介東光國小推行「媽媽教室」實施計畫

· 溟灝 ·

新竹縣關西鎮東光國小辦理社區「媽媽教室」活動，由於設計新穎，教學法生動，參加活動之媽媽們，熱心贊助與學習，社區委員會的鼎力協助，使這個活動在社區產生極大的效果。

東光國小辦理的新城社區「媽媽教室」活動，由於成果輝煌，新竹縣政府曾以褒獎及讚譽，省府亦曾派員參加該「媽媽教室」之一切活動，咸認為具有推動社區發展，促進社區份子智識之增廣。筆者特介紹新城社區推行「媽媽教室」活動實施計畫，列述如下，供作參考：

壹、實施緣由

一、新竹縣關西鎮東光國民小學在關西鎮雖位屬郊區，由於學區家長絕大多數均以務農為主，平時忙於農耕，家庭收入不豐，生活艱苦，生活知識水準低落，因此，學童母親多忙於家事，缺乏家庭教育的常識，學童極少能受到父母良好之教養，學校教育與家庭教育亦不能密切配合。

二、家庭教育為學校教育之基礎，尤其母親負着家庭教育的重要性，唯多數母親尚缺乏教養子女的知識，及對子女身心健康的認識，目前，亟需輔導學童母親，灌輸新知識、新觀念，使每個母親能建立幸福家庭，成為賢妻良母，以期改進家庭教育，並與學校教育相得益彰。

貳、實施目標

- 一、提倡倫理道德，建立幸福家庭。
- 二、實踐新生活，使生活內容合理化，合情化。
- 三、促進生產福利建設，提高生活水平。

四、厲行教親睦鄰，建立安和樂利之社會。

五、提倡守望相助，疾病相扶持之固有社會道德，增進社會之福利服務。

六、使學校教育與家庭教育密切配合，教育與生活打成一片。

參、實施方法

一、活動地點：

(1) 新竹縣關西鎮新城里關西鎮活動中心新城托兒所。

(2) 其他場所（示範家庭，里辦公處等）。

二、輔導員：

由本校校長、教務主任、訓導主任、總務主任、教師、衛生所之醫事人員、婦女會、民衆服務站、鎮公所、熱心教育之地方人士等擔任義務輔導員。

三、指導方式：

(1) 以座談為主，來推行母親教育，另以實習、觀摩為副，舉辦家事技能，急救和護理，家庭副業，技能訓練及家庭膳食之改善，避免上課式教學。

(2) 以學年別每個月召開一次母姊會、懇親會來加強媽媽教室的推行。

(3) 平常學校舉行校內運動會、遊藝會、成績展覽會、生活教育演示會等邀請學生母親來校參觀，以促進其對子女德、智、體、羣四育狀況之瞭解。

(4)實施家庭訪問，由級任教師訪問學生母親，指導改良家庭環境，討論兒童教學問題。

四、依當地需要，擇項設計活動單元。（舉一設計活動單元範例如下，供作參考）

新竹縣關西鎮東光國民小學新城社區「媽媽教室」輔導單元活動設計

一、輔導單元：家庭計畫。

二、活動日期：民國六十四年×月×日。

三、活動時間：四十分鐘。

四、活動場所：新城活動中心托兒所。

五、設計與輔導者：陳開泉。

六、輔導目標：

(1)單元目標：（應發展的概念）。

①家庭計畫的意義及重要性。

②生育計畫的必要性。

③懷孕生理。

④避孕方法因人而異。

(2)過程目標：（應發展的方法）。

①由觀賞電影而理解家庭計畫的意義及重要性。

②由觀看避孕物而理解其用途與方法。

③透過彼此的交談討論而選用最佳的節育方式。

(3)行為目標：

①學員將能夠認識家庭計畫的意義及重要性。

②學員將能夠自行安排計畫的生育。

③學員將能夠分別各種避孕物的使用方法。

八、教學資源：

(1)電影放映機及影片。

(2)家庭計畫手冊及各種宣傳單。

(3)掛圖、模型、各種避孕物。

九、輔導過程：

(1)準備活動：

①電影欣賞。

②觀察掛圖及分發家庭計畫手冊。

(2)發展活動：

①放映電影。

②講述家庭計畫的意義及推行家庭計畫的理由。

③講述如何做生育計畫——婚後幾年開始生育，理想分娩的季節，每胎間隔多久，生幾個孩子較為理想，最後一胎應在母親幾歲時出生。

④介紹懷孕期生理變化——女性生殖器官的構造，男性生殖器官的構造，懷孕的過程。

⑤講述各種避孕方法：1. 樂普。2. 口服避孕藥。3. 保險套。4. 安全藥膏。5. 安全素。6. 安全期及基礎體溫法。7. 子宮隔膜法。

8. 男性、女性結紮法。

(3)綜合活動：

①詢問。

②解答家庭計畫有關問題。

肆、實施內容

一、實施進度：

(1)第一期：自民國六十三年五月一日至七月卅一日。

(2)第二期：自民國六十四年五月一日至七月卅一日。

(3)第三期：自民國六十五年五月一日至七月卅一日。

二、活動時間：每星期三下午七時卅分起兩小時。

三、課程安排及輔導員：

(1)第一週：課程：①母親節，②母親在家庭及社會上的重要性。輔導員：校長、教導主任。

(2)第二週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(3)第三週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(4)第四週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(5)第五週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(6)第六週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(7)第七週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(8)第八週：課程：①國民禮儀規範及生活須知，②如何從事休閒活動。輔導員：楊滄生、巫漢東。

(3)第三週：課程：①家庭膳食改善，②烹飪。輔導員：范完妹、黃淑貞。(4)第四週：課程：①育嬰常識，②幸福家庭計畫，③急救和一般護理。輔導員：臺灣省衛生處服務臺大護理系陳月妹、陳開泉。

(5)第五週：課程：①交通安全，②時事分析。輔導員：朱明政、鄭龍雄（關西鎮公所）。

(6)第六週：課程：①子女教育之方法，②交換管教子女心得，③學校與家庭之連繫。輔導員：陳茂業、徐紹林。

(7)第七週：課程：①校外生活問題，②家庭生活和家戶衛生。輔導員：羅慶堂、朱明政。

(8)第八週：課程：①電視觀看問題，②國中升學問題。輔導員：陳振文、巫漢東。

(9)第九週：課程：①兒童心理，②家庭倫理。輔導老師：陳鳳嬌、江謝賢英。

(10)第十週：課程：①研究家庭計畫，②生理衛生。輔導者：徐興武（關西衛生所代主任）。

(11)第十一週：課程：①烹飪，②家庭佈置與美容。輔導者：江謝秀英、林玉英。

(12)第十二週：課程：①兒童讀物與遊戲，②綜合研討，③結業典禮。輔導員：陳茂業、校長。

四、輔導內容：

(1)子女教養方面（以座談會、茶會方式交換意見或解答問題）。

① 養護兒童方法及保育常識。

② 培養兒童良好衛生習慣及德性。

③ 兒童健康的增進，確保兒童身心健康。

④ 交換管教子女心得，並舉出實例俾作參考。

⑤ 兒童讀物與遊戲，鼓勵購買兒童讀物。

⑥ 重視兒童讀書環境，如交友、臥房、書房等。

⑦ 學校教育實際問題，讓學校與家庭打成一片。

⑧ 兒童校外生活問題，重示身心之正常發展。

⑨ 電視觀看問題，及是否可讓兒童看電視。

⑩ 子女升學與就業指導和兒童教養問題。

(2) 家庭問題方面：

① 家庭技能（家政指導）。

② 改進家庭環境、整潔、及衛生。

③ 烹飪、插花、家庭佈置、婦女美容及服裝。

④ 小康計畫及家庭副業。

⑤ 家庭計畫、急救及一般護理。

⑥ 如何從事休閒活動及家庭倫理問題。

⑦ 專題演講（商請專家或地方人士擔任）。

⑧ 青少年犯罪問題（請派出所主管擔任）。

⑨ 婦女衛生、營養教育（請衛生所人員擔任）。

⑩ 電影、幻燈片欣賞（交通常識、國民禮儀規範、國民生活須知）。

(3) 母親的重要性：

① 母親在家庭及社會上的重要性。

② 古代賢妻良母事蹟之介紹。

③ 如何做一位好母親。

(4) 交誼活動方面：

① 介紹模範家庭及參觀。

② 參觀訪問增廣見聞。

③ 摸彩、餘興節目。

伍、附 則

一、本計畫供實際情況之需要（如農忙期等）或未盡事宜之處理，經輔導小組商定後得修改之。

二、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。

彰化縣二水鄉興建公園化示範公墓工作計畫

許東波

一、緣起

本鄉第二公墓乙處，面積一·〇五四九公頃，因本鄉公墓均自清朝時代開始埋葬迄今，已成飽和狀態，新闢公墓，貧地困難，埋葬已成嚴重問題，本鄉爲響應謝省主席指示，公墓公園化之構想，特選定第二公墓實施重劃，建設納骨靈塔，而後將墓地重劃使用以期達到用地經濟，美觀，衛生之目的，並作改善公墓之示範。

二、工作步驟

由本鄉委請臺灣省政府建設廳公共工程局規劃設計，經呈奉省府核定着手後分期施工。

三、工作實施概要

(一)工程範圍：

- (1)興建靈塔乙座，地下一層地上七層，總高度二六·一〇公尺，總建坪一六〇坪，第一層設有須彌座，勾欄及望柱，神龕，花壇等。二層以上設有陽台，勾欄及望柱牌位一、五四三處以容納墓地清理後之骨骸。
- (2)重建公墓環境，建造公墓大門乙處，鼎二個，圓亭乙座，庭園四處，墓園八區。

(二)業務範圍：

- (1)清理墓地，由本鄉鄉公所呈請彰化縣政府公告限期墓主辦遷葬，期滿無主坟墓由鄉公所僱工清理，將骨骸集納於靈塔地下層，有主墳墓

由墓主自行清理洗骨申請登記，優先進存於靈塔供奉，清理後將墓地，重新規劃使用。

- (2)勸導墓主提前於六十四年十一月月底以前自動將墳墓遷葬以便清理重劃，如提前於六十四年十一月月底遷葬者，由公所給予優待免費進塔，上項工作發動本鄉公園公墓管理委員會委員及公所全體職員全力勸導辦理之
- (3)所需建設經費，除呈請省縣補助及本所編列預算支應外，不足經費組織二水鄉興建示範公墓經費捐募委員會擬定籌募計畫呈請省政府核准發動捐募籌措。
- (4)公墓管理工作組織二水鄉示範公墓管理委員會訂定公墓管理要點，並設定專人管理之。

四、經費收支概算

(一)本計畫經費來源：

- | | |
|----------|-------|
| (1)省政府補助 | 二五〇萬元 |
| (2)捐募 | 二〇〇萬元 |
| (3)縣政府補助 | 四〇萬元 |
| (4)鄉公所負擔 | 一〇萬元 |

計

五〇〇萬元

(二)本計畫工程費支出：

- | | |
|------------|-------|
| (1)靈塔新建工程費 | 四〇〇萬元 |
|------------|-------|

(2)公墓環境重建工程費

一〇〇萬元

計

五〇〇萬元

五、工作進度

(一)靈塔工程(第一期)：

(1)開工日期：民國六十四年二月廿五日。

(2)竣工日期：三百天(民國六十四年十二月)竣工。

(二)公墓環境整建(第二期)：

(1)開工日期：民國六十四年十一月。

(2)竣工日期：民國六十五年二月。

(三)勸導墓主提前遷葬：

(1)開始日期：民國六十四年八月一日。

(2)完成日期：民國六十四年十二月十日。

(四)清理墓地工作：

(1)開始日期：民國六十四年八月一日。

(2)完成日期：民國六十四年十一月卅日。

(五)捐募經費：

(1)開始日期：民國六十四年七月十五日。

(2)結束日期：民國六十四年九月十五日。

六、執行方法

本計畫由二水鄉公所執行，並請縣政府輔導，省政府社會處監督推行

行政院新聞局登記證

局版臺誌字第〇三八一號

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

第五卷 第十期

中華民國六十五年十月二十日出版

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：崇文印刷企業有限公司

地址：臺北市泉州街三十九號

電話：三七一〇二二〇・三三一二六〇八