

限閱

管查字第七七一七號

「繼續加強對散居社會自謀生活退除役官兵之照顧」實地查證報告

行政院研究發展考核委員會
中華民國七十七年十月

目錄

頁次

提要	1.
壹、前言	5.
貳、查證重點與架構	6.
參、計畫內容	9.
肆、執行概況	10.
伍、主要發現	15.
一、具體績效部分	15.
二、尚待改進部分	17.
陸、建議事項	18.
一、立即可行者	18.
二、基本漸進者	20.

提要

「繼續加強對散居社會自謀生活退除役官兵之照顧」為七十七年度由院列管計畫，近年來老兵請願活動迭次發生，本會為了解計畫執行情形，爰進行實地查證。

一 主要發現

(一) 具體績效部分

1. 對散居社會榮民全面清查訪問，已使現有榮民狀況基本資料較為翔實，有助於對榮民問題的了解與政策的擬訂，及減少榮民對政府的誤會與不滿。

2. 對榮民給予年節慰問與急難救助，使其獲得精神上與物質上的慰藉，增強榮民對政府的向心力。

3. 輔導安置年老體衰、家境艱困榮民的就養、就醫、就業，直接解決其生活的困難，間接安撫榮民情緒，並紓解其走上街頭的意願。

4. 榮民服務事業的推展，在自給自足的情況下，為榮民、榮眷提供就業與扶助的機會，除增加榮民收入外，並為社會增添一股安定力量。

5. 協助榮民返鄉探親，使其得償宿願，有助於安撫紓解其情緒。

6. 積極執行榮安專案，違常活動已較前減少。

(二) 尚待改進部分

1 榮民資料雖已建卡管理，然尙未能充分運用。

2 部分榮民受別有用心人士的誤導，認爲就養爲其應享受的權利，此種觀念尙待積極疏導匡正。

3 榮民就養安置員額需求日增，然迄今尙無明確的數量化「評點制度」，以決定就養的優先順序；就養安置十年計畫有待更精確的規劃。

4 戰士授田憑據問題亟待解決。

5 急難救助經費尙待落實運用。

6 榮民服務事業中的榮車中心，尙待克服有關法規限制，俾榮民個人車可加入爲新會員，以擴大服務範圍。

7 本案作業計畫之擬訂欠周詳，有待改進。

二 建議事項

(一) 立即可行者

1 請依據榮民就養安置急需程度，儘速擬訂明確數量化的就養安置「評點制度」，據以排列優先順序，俾減少榮民主觀認定政府就養安置審核不公所產生的不滿，並以之避免造成就養員額需求急速增加的財政壓力。訓練及寄缺安置等亦請比照辦理。（本院輔導會主辦）

2 請就建卡列登榮民的全部資料作為母體，依據就養安置條件，全面深入清查，以規劃更精確的「就養安置十年計畫」。（本院輔導會主辦）

3 請鼓勵並責成各縣市榮民服務處與榮家第一線為榮民服務的工作人員，對榮民積極疏導匡正其觀念，使生活尚能維持的榮民勿視就養安置為其應享受的「權利」；已安置榮民如生活能力獲得改善，亦請積極鼓勵勸導退養。（本院輔導會主辦）

4 請統一規劃、發展資訊系統，與各地服務處建立能共通及相互整合的軟硬體設備，以掌握最新的榮民動態，俾便決策運用。（本院輔導會主辦）

5 請妥善運用急難救助經費，落實辦理急難救助，使急需救助者得到必要的協助，勿流於一般普遍性的補助。（本院輔導會主辦）

6 請儘速協調有關單位研究可行辦法，解決榮民個人車無法加入榮車中心，分享聯保及其他福利的問題。（本院輔導會主辦，財政部、交通部協辦）

7 請加強本列管案之規劃作業，釐清「自謀生活」退除役官兵的定義，並將已核定之工作項目，擬訂具體明確的作業計畫使本案的執行與管制考核更為落實。（本院輔導會主辦）

二基本漸進者

1 請積極研修有關退伍、除役暨照顧榮民的各種法規，使更切合時宜。（本院輔導會、

國防部主辦

2 戰士授田憑據與反共抗俄戰士授田條例問題，仍請加速研擬可行解決方案，或統一解釋說法，以消弭別有用心者製造社會的不安。（國防部主辦，本院輔導會協辦）

3 請深入研究榮民自費安養的可行性，與可能產生的利弊得失，以作為未來推動的參考。（本院輔導會主辦）

4 請加強與地方政府的聯繫，促使地方政府能更積極主動照顧在轄區內急需照顧的榮民。（本院輔導會主辦）

5 就養條件放寬與就養榮民之給與提高後，雖暫時紓解散居榮民不滿的情緒，然是否導致其他負面的影響（如令早期依法退伍低階士官兵感覺所領月退俸與「就養榮民之給與」相差無幾而不滿），請儘早研究並謀對策。（本院輔導會主辦）

壹、前言

民國三十八年前後隨政府轉進台灣的六十萬國軍，截至七十七年六月二十一日止，已陸續退伍者五十七萬九千餘人，其中除九萬四千餘人身身故外，尚存約四十八萬四千餘人，有將近半數支領「終身俸」，其餘均為領一次退伍金而自謀生活者。自謀生活之榮民，部份轉任公職或從事其他行業，能自給自足；部份已由政府輔導安置；但亦有相當數量謀生困難，亟需照顧，其中尤以民國五十年六月三十日以前退伍的低階士官兵為然。由於當時軍人待遇菲薄，退休制度尚未建立，他們僅支領約合三至六個月月薪之資遣金，孤身踏入社會，本身教育程度低（甚或有不識字者），且乏充裕之資金，故謀生能力甚差，其中固然有少部份機運較佳且能吃苦耐劳者，獲致成家立業之成果，但大部份均孑然一身，生活困苦，值得同情。

雖然在權責與法理上，政府對這批自謀生活之榮民並無特別照顧的義務，因為他們都是按自己的意願支領一次退伍金，志願脫離軍中，亦毋須輔導就業，並曾簽寫以後不再找輔導會的切結書。然數十年來，或因年老力衰，無家無眷，乏人照顧，或因老夫少妻家庭易生變故，或因家眷殘障，導致貧困無依、晚景淒涼。蔣故總統經國先生於擔任輔導會主任委員時即思慮及此，特別在每個縣市設聯絡中心，以協助榮民解決困難；目前輔導會仍繼續辦理，列為經常性重要施政業務，並擴充各縣市聯絡中心為榮民服務處，以增強其服務功能。對自謀生活榮民提供之照顧與服務包括就醫、就養、訓練及寄缺安置、推介就業、貧困慰問等項

，每年由政府編列巨額預算支應，七十七年度本項業務選列爲由院列管計畫，由本會負責管制。

近年來老兵遭有心人士之利用請願活動迭次發生，本會爲瞭解本案之執行情形，爰於七十七年六月二十七日至七月一日進行重點實地查證，以期發現執行遭遇之困難與問題，提出改進建議，俾利計畫之檢討修正與執行。

貳、查證重點與架構

一、查證重點

(一) 加強輔導照顧措施部分：

1. 對散居榮民實施清查、訪問與輔導，發掘並解決問題之辦行情形。
2. 普查各類型散居榮民並整建資料之辦行情形。
3. 各服務處舉辦散居榮民分區座談會情形。
4. 退除役官兵分區懇談會辦行情形。
5. 榮民急難救助工作辦行情形。
6. 慰問除役將官及清苦自謀生活榮民之執行情形。
7. 各服務處輔導退除役官兵家庭從事副業生產之辦行情形。

8. 各服務處協助辦理榮民（眷）就業、就醫、就養、就學情形。
9. 各服務處辦理「榮安專案」（榮民請願活動之遏阻）情形。
10. 探親輔導辦理情形。

（二）加強扶助措施部分：

1. 榮民遺孤生活濟助辦理情形。
2. 榮民遺孤及一般子女收養辦理情形。
3. 榮民殘障子女收養辦理情形。

（三）相關法令規章之研修。

（四）本案之計畫作為及經費運用情形。

（五）本案之執行成效、執行困難、及改進建議。

二 查證方式與架構

（一）查證方式

1. 蒐集有關資料—包括法令規章、統計資料、作業計畫、進度報表及剪報資料等，並加以研析。

2. 按預定查證重點訪問各服務機構，先聽取主辦人員簡報及說明，赴現場實地查看，再檢查書面資料，充分交換意見後，研商有關問題癥結，提出改進意見。

(二)查證架構如附圖一。

三查證日期與地點

四、查證人員

本會：

羅處長子大、古專員步鋼

主計處：

蘇專員錦源

輔導會：

馬處長長松、張副處長選贊、劉科長伯川

參、計畫內容

「繼續加強對散居社會自謀生活退除役官兵之照顧」，係本院輔導會經常性業務，依該會七十七年度施政計畫（見附件一）與該會擬訂之七十七年度本案作業計畫（見附件二），其計畫內容包括：

- 1 清查、訪問、輔導清苦與偏遠地區榮民。
- 2 救助急難榮民。
- 3 照顧遺眷生活與遺孤、殘障子女之送養。
- 4 三節慰問清苦榮民與除役將官。

5. 就養安置。
6. 就醫安置。
7. 訓練及寄缺安置。
8. 推介就業。
9. 就學輔導。
10. 辦理榮民座談。
11. 拓展榮民服務事業單位業務，加強榮民服務事業。

肆、執行概況

早年退除役官兵缺乏就業專長，創業謀生不易，甚至病老侵襲，與當前社會民眾生活差距日形懸殊，心態難以平衡，問題與日俱增。輔導會為加強對散居社會榮民，尤其是自謀生活榮民之照顧，於七十六年八月酌增各縣市榮民聯絡中心之員額，擴大為榮民服務處，並於同月訂頒「發揮綜合組織功能服務照顧榮民方案」及「服務機構加強榮民服務照顧實施計畫」，以建立完整的聯絡服務體系，如分區聘設聯絡員、編成榮民互助組、設置榮民交誼中心、召開地區聯席會報等，動員行政與組織力量，加強服務照顧散居榮民。茲將七十七年度執行情形及成效摘要陳述如左：

一 清查、訪問及座談方面：

(一) 對榮民查訪，為發掘榮民問題以了解真象，進而協助解決之最基本直接而有效的作法。輔導會為落實輔導照顧榮民工作，七十七年度全面辦理散居社會榮民查訪，並每人一卡建立檔案，計查訪榮民人數五二七、二四九人，並以之建立電腦資料檔，以求有效管理運用，提供最有效之服務。七十七年度並另辦理清寒人員查訪三九、九一人。

(二) 辦理榮民座談以發現問題，同時與榮民面對面溝通觀念宣導政令，建立共識，計辦理1分區懇談會（由輔導會主辦）二十二場次，參加榮民代表一、二〇〇人，由輔導會主任委員許上將親自主持；2分區座談會（各縣市榮服處主辦）二、三六四場次，參加人數五三、八二三人。

二 慰問救助方面：

(一) 春節慰問除役將級人員計六四一人，每人一千元；三節慰問清寒榮民計慰問米九、一五二戶；慰問金一三、七四五戶，共一二、八六七千元。清寒榮民除三節慰問外，平時對家境確實清苦，家累過重無法維持生活者，協助其向地方政府申請辦理低收入戶，計爭取三、六四六戶列為低收入戶，另並由輔導會所屬服務處酌予慰助，以紓解其生活困境。

(二) 辦理急難救助，由本院撥付一億零十萬元支應，惟扣除清寒子女獎學金、三節慰問金後

，所剩金額不多，配合地方政府撥付經費一六、二一〇千元，七十七年度共辦理急難救助二三、五二一人次，災害救助一、七一八戶。

三輔導安置方面：爲照顧年老體衰、無謀生能力或殘障之榮民能得到妥善之照顧，輔導會辦理安置如下：

(一)就養安置：七十七年度計審查合格就養榮民二七、五七二人，除使用當年度核撥員額及自然消耗額外，並提前支用七十八年度員額及自然消耗缺額，共發布就養一九、九三四人。另七十七年二、三月份審查合格先行發布七月一日生效者三、〇一七人，尙待發布者四、六二一人。

(二)寄缺及訓練安置：對體能年齡不適就業安置，又不合就養條件，而生活困苦必須照顧者，得先於就業訓練機構予以訓練安置或寄缺安置，七十七年度計核准寄缺安置九、一三五人，訓練安置二、五五八人。

(三)就醫安置：本年度協助就醫計門診八五、〇八八人次，住院二、一一三人。

(四)就業安置：協助就業者計工友七九七人，清潔隊員三〇九人。

(五)就學安置：撥發清寒人員子女獎學金八、八一七人，共二〇、六六二千元，補助在學遺孤二、六八五人，共一、四四七千元。

四榮民服務事業單位及輔導榮民家庭從事副業生產方面：

(一)榮民計程車服務中心現有台北市、台北縣、桃園縣、新竹市、台中市、台南市及高雄市等七個分中心，榮民計程車駕駛員五、三〇〇人，計程車五、〇〇二輛。榮車中心為榮車駕駛員辦理急難互助、監理異動檢驗服務、購車貸款外，並自辦聯保提高汽車第三責任險賠償金由四萬元增至二十萬元，以及減少計程車靠行費每月約千餘元，對榮民改善家庭生活，甚有助益。

(二)軍榮眷手工藝品加工站現有十五所，設於宜蘭、內湖、板橋、五股、龜山、桃園、新竹、台中、嘉義、台南、岡山、左營、鳳山、屏東等眷村集中地區，由台北市榮民服務處協調經濟部工業局及全國工業總會等單位支援，並由各加工站就近向廠商直接爭取工件，主要加工項目包括皮革、燈飾與玩具等，以消除中間剝削，七十七年度為榮眷增加收入六、五四六萬元。

(三)在台北榮民總醫院與台中榮總分院設病患陪伴服務中心，工作人員共十三人，服務員三九一人，均由榮民眷擔任之，其目的在於擴展榮民眷就業途徑，協助維護病房安全及加強病患服務照顧，七十七年度至五月底止，共辦理一般陪伴一一五、六一九班次，義務陪伴二、七二一人班次，合計一一八、三四〇班次，目前每班為七〇〇元。

(四)輔導榮民家庭副業生產，計貸款三一三戶，金額一八、三〇七千元，以輔導榮民家庭從事副業生產。

五榮安專案方面：近年來自謀生活榮民之請願、遊行等違常活動增多，輔導會研究其原因為：

(一)不易適應社會變遷：

1. 年歲老邁：大陸來台榮民年老（平均年齡六四·五九歲），無法就業謀生。
2. 妻弱子幼：榮民多晚婚，部分對象又為殘疾，妻弱子幼，嗷嗷待哺。
3. 技術淘汰：榮民靠手工技術謀生，現多由大企業機械代替。
4. 資本影響：工商企業資本集中，榮民小本經營，致無法生存。
5. 不能享受經建成果：榮民知識、技術、年齡均落人後，無法參與經建活動，其生活條件與社會繁榮發展，背道而馳，在強烈對比下，怨尤叢生。

(二)政治因素之誘導：

1. 別有用心人士處心積慮，蠱惑、利用榮民製造問題，困擾政府。
2. 各級民意代表為爭取選票，濫開「支票」激揚榮民不滿情緒。
3. 新聞媒體不究真象，斷章取義，歪曲事實，故意喧染，譁眾取寵，致使問題日益嚴重。

目前榮民違常組織較重要者計十七個（參見附件三），經與情治單位加強聯繫蒐集有關活動情報，其為首份子、違常活動情形皆已掌握，並適時訪問，相機對其成員予以化解。

疏導，爭取其內部轉化，削弱其力量，甚至將其活動消弭於未然，目前活動已較為減少。

六大陸探親方面：爲使榮民能順利返鄉探親，各縣市榮民服務處已辦理：(一)協助榮民辦理返鄉探親入出境的申請。(二)協助榮民返鄉探親贊助旅費的申請。(三)舉辦大陸探親說明會。等項工作，經輔導會核准補助旅費人數二七、〇三一人，每人新台幣二萬元整（參見附件四）。

伍、主要發現

一、具體績效部分

(一)對散居社會榮民全面清查訪問，以一人一卡建卡管理，並將資料輸入電腦建檔後，已使現有榮民狀況基本資料較爲翔實，有助於對榮民問題的瞭解與榮民政策的規劃與擬訂，輔導會已據以修訂完成就養安置發展十年計畫如附件五。

(二)全面之清查訪問與經常舉行之座談會，因對榮民採主動的瞭解、溝通與照顧，對違常組織活動有抑制作用，減少榮民對政府的誤會與不滿。

(三)年節慰問戶數大幅增加，適時親送到家，使生活清苦之榮民及榮眷得到精神與物質的安慰；急難救助對急需救助者，主動發覺其問題，予以適時救助，並爭取地方政府之經費

補助，減少了社會問題，並能增加榮民對政府的向心力。

四就養員額的增加，對年老力衰、家庭生活負擔沉重、生計艱困的榮民，直接解決其生活困境，使榮民情緒得到安撫，對榮民走上街頭的意願有直接抑制的作用。

五榮車管理服務建立良好制度，收取少數費用，提供各種服務，五至七人編成一互助組，培養團隊精神，在當前問題複雜的計程車業中，形成一股安定力量。

六軍榮眷手工藝品加工站與病患陪伴服務中心，在自給自足的情況下，為榮民、榮眷提供就業與扶助的機會，除能增加榮民、榮眷的收入外，並能對眷村閒散之人力導入正途，養成勤儉持家美德，革除不良習慣（如打牌），增進家庭幸福，改善社會風氣，及減少榮民眷對國家的依賴。

七協助榮民返鄉探親並補助其旅費，使年老榮民得償其宿願，且藉機對比海峽兩岸生活，歸來後增強對政府之向心力。

八全力執行榮安專案，蒐集情報，並與各團體主要份子保持溝通，相機疏解轉化，目前違常活動已較平靜。

二尚待改進部分

（一）各地榮民服務處工作人員雖大多能熱心照顧榮民，但對部份榮民受別有用心人士的誤導，認為就養安置為其應享受的權利，却未能積極加以疏導匡正，以致部份生活尚能維持

之榮民亦要求就養、安置，俾增獲一份零用金。

(二)對散居社會之榮民雖已建卡管理，但未能充分運用此項資料，且與國防部之原始資料不能完全符合。

(三)輔導會新近修訂之就養安置十年計畫，係依過去之「安置率」加以推算，誤差在所難免。惟現有榮民人數屬有限母體，如能就登記有案之卡片，依就養安置條件，作全面調查，應可獲致更精確可靠之預估就養安置人數。

(四)榮民就養安置之優先順序，缺乏明確而數量化之衡量指標，致常招致怨懟。

(五)榮民為榮譽國民，與居住所在地之地方政府關係密切，對貧病老弱榮民之照顧，地方政府責無旁貸，理論上輔導會應僅居於輔助之地位，但目前情況却相反，以致輔導會負荷日益沉重，今後似宜多爭取地方政府之支助。

(六)榮安專案之兩大癥結，一為就養之經費需求龐大，一為戰士授田憑據之合理解決方案，在這兩方面目前均尚無具體可行之解決辦法。

(七)各縣市榮民服務處均已正式成立，但服務事業單位之推展尙未能相對配合。又榮車中心因有法規限制，無法接受新加入榮民計程車之申請，不能擴大服務範圍，亟待克服改進。

(八)本案列管作業計畫之擬訂欠周詳。

陸、建議事項

一 立即可行者

- (一) 請依據榮民就養安置急需程度，儘速擬訂明確數量化之就養安置「評點制度」，以減少榮民主觀認定政府就養安置審核不公所產生之不滿，並以之避免造成就養員額需求急速增加之財政壓力。訓練、寄缺安置亦請比照辦理。(本院輔導會主辦)
- (二) 請就建卡列登榮民的全部資料作為母體，依據就養安置條件，全面深入清查，以建立更精確之就養安置十年計畫。(本院輔導會主辦)
- (三) 請鼓勵並責成各縣市榮民服務處與榮家第一線為榮民服務工作人員，對部份榮民誤解之觀念，能予以積極疏導匡正，使生活尚能維持之榮民勿視就養安置為其應享受的「權利」，並使其能盡一己之力發揮袍澤愛，以協助更需照顧之榮民；已安置榮民如生活能力獲得改善，請積極鼓勵勸導退養。(本院輔導會主辦)
- (四) 請統一規劃、發展資訊系統，與各地服務處建立能共通及相互整合之軟硬體設備，以掌握最新的榮民動態，俾便決策運用。(本院輔導會主辦)
- (五) 請落實辦理急難救助，妥善運用急難救助經費，使急需救助者得到必要的協助，勿流於一般普遍性的補助。(本院輔導會主辦)
- (六) 請儘速協調有關單位研究可行辦法，解決榮民個人車無法加入榮車中心，分享聯保及其

他福利之問題。（本院輔導會主辦，財政部、交通部協辦）

(七)請加強本列管案之規劃作業，釐清「自謀生活」退除役官兵之定義，並將已核定之工作項目，擬訂具體明確之作業計畫使本案之執行與管制考核更爲落實。（本院輔導會主辦）

二基本漸進者

(一)請積極研修有關退伍、除役暨照顧榮民的各種法規，使更切合時宜。（本院輔導會、國防部主辦）

(二)戰士授田憑據與反共抗俄戰士授田條例問題，仍請加速研擬可行解決方案，或統一解釋說法，以消弭別有用心者製造社會之不安。（國防部主辦，本院輔導會協辦）

(三)請深入研究榮民自費安養之可行性與可能產生之利弊得失，以作爲未來推動之參考。（本院輔導會主辦）

(四)請加強與地方政府之聯繫，促使地方政府能更積極主動照顧在轄區內急需照顧之榮民。（本院輔導會主辦）

(五)就養條件放寬與「就養榮民之給與」提高後，雖暫時疏散散居榮民不滿之情緒，然是否導致其他負面之影響（如令早期依法退休之低階士官兵，產生對所領月退俸與「就養榮民之給與」相差無幾之感覺，而不滿），請儘早研究並謀對策。（本院輔導會主辦）