

# 內政部社會福利政策與組織變革

蘇麗瓊・胡彩惠

## 壹、前言

在近二十年來，由於國內政治民主化的發展及經濟結構的轉變，使得社會價值不斷解組與重建，而隨著社會福利權利意識高漲，民間社會福利團體數量急遽增多，社會福利運動蓬勃發展，整體社會資源配置亦產生變化。而社會問題和需求的多元化，除了福利範圍不斷擴大外，社會福利預算亦逐年成長，因此，政府必須建立體系完整的社會福利制度，才能滿足社會福利多元需求，並確保社會資源分配的公平正義。因此，如何透過社會福利服務措施來協助社會底層的弱勢者及生活遭遇困難的團體或個人，以實踐公平的社會政策，並解決社會問題，是當前政府所面臨的重要課題。

當社會福利政見在每次選舉中被提及，暫且不去評估與檢討其內容的可行性、急迫性與必要性，以及對選舉所產生的效應為何，但就這一議題不斷地被提醒與強化，可以了解到社會福利愈形重要，有關社會福利議題乃成為朝野政黨和社會大眾主要關注的焦點之一，同時也使得政府面臨新的挑戰。回顧臺灣社會福利發展的歷程，每個階段在其時空背景下各有不

同施政重點，原因錯綜複雜，本文並不以評論的角度去分析各時期施政的良窳，主要係從內政部社會福利行政組織變革、經費預算及重要社會福利法規等方面綜觀臺灣社會福利行政的發展軌跡與演變。

## 貳、組織源起及變革

### 一、源起

內政部於民國 17 年 4 月成立，依組織法規定設有民政、土地、警政、衛生等四司；民國 38 年 3 月 11 日行政院組織法修正，將社會司、地政司及衛生司併入內政部（陳進金，1996）。社會部（成立於民國 29 年）於民國 38 年 4 月 30 日裁併，並於同年 5 月併入內政部，原社會部業務改由內政部社會司、勞工司及合作司辦理，民國 39 年 2 月復將合作司併入社會司，依據民國 38 年 5 月 24 日修正公布之內政部組織法第 11 條規定，社會司掌理下列事項（內政部部史，1993）：

- (一)關於社會服務事項。
- (二)關於社會福利事項。
- (三)關於社會救濟事項。
- (四)關於兒童福利事項。
- (五)關於國際兒童救濟之合作與聯繫事

項。

(六)關於社會習俗改善輔導事項。

(七)關於農漁團體及工商團體之登記監督事項。

(八)關於普通團體及自由職業團體之登記監督事項。

(九)關於國際團體之參加協助及外國僑民團體之登記考查事項。

(十)關於人民團體相互間關係之調整聯繫事項。

(ㄅ)關於社會運動之倡導促進事項。

(ㄅ)關於工作競賽之推動事項。

(ㄅ)關於其他會行政事項。

基於上述職掌，社會司設有職業團體、社會團體、社會福利、社會救助、社會運動、合作事業、社會保險等 7 科（陶淑貞，1996）。值此時期，國內經濟狀況不佳，相關的福利措施亦有待加強與改善，來自國外對我們的協助有：聯合國發展方案（UNDP）、聯合國兒童基金會、宗教團體及行政院國際經濟合作發展委員會等，這些機構擁有較多經費，對公共衛生、社會福利及教育等方面介入參與，或多或少對社會福利略有助益（蔡漢賢，1988）。

## 二、組織變革

早期對社會福利的概念大都停留在慈善救濟的角色，強調宗族及家庭功能，復以社會工作尚未建立專業制度，主要以殘補式的福利措施為主，並被視為恩給式的福利。因此，社會福利內容龐雜，無明確規範，甚至連選美活動都隸屬於內政部社會司的業務。後因時代變遷、人民對社會福利意識的覺醒、對社會權的倡議及專業制度的建立，社會福利行政內容與時俱進，職掌及業務範圍迭有變動，以下僅就較具代表性時期說明：

### （一）精省前組織架構（內政部，1999）

#### 1. 內政部社會司

內政部社會司設置 7 科，分別為社會福利、身心障礙福利、社會救助、社會保險、人民團體、農民團體及合作事業等。

#### 2. 臺灣省政府社會處

臺灣省政府社會處內部單位包括 6 科 6 室，所屬機關有 13 所省立社會福利機構、二處教養院籌備處、一處社會工作人員研習中心及合作事業管理處等單位，分別於中興新村及臺中黎明辦公。

#### 3. 調整原則

為配合憲法增修條文第 9 條規定及依據行政院研究發展考核委員會所訂「臺灣省政府功能業務與組織調整作業原則」，內政部社會司邀集相關單位共同研商「臺灣省政府社會處暨所屬業務調整工作」，決議臺灣省政府社會處各科業務調整原則，移中央辦理者 10 項，保留臺灣省政府社會處辦理者 17 項，改由縣（市）政府辦理者 9 項，調整如下：

(1)內政部社會司維持 7 科，另在中興新村設中部辦公室，原臺灣省政府社會處 6 科調整為 5 科。

(2)原合作事業管理處 5 組業務併入內政部社會司，調整為 2 科，辦公室地點在臺中黎明。

(3)省立社會福利機構 13 所及籌備處 2 處、臺灣省社會福利工作人員研究訓練中心（原臺灣省社會福利工作人員研習中心改隸）隸屬於內政部二級機關。

(4)臺灣省政府社會處負責之喪葬業務輔導工作移由內政部民政司主政。

(5)臺灣省政府社會處及合作事業管理處之幕僚單位，即人事、會計、總務、政風、秘書、統計等單位，則循內政部對口單位整併。

## (二)精省後組織架構

民國 88 年 7 月 1 日配合臺灣省政府組織調整計畫，臺灣省政府社會處業務與內政部社會司合併，內政部社會司改設為 14 科：

1.內政部社會司北部仍維持 7 科，分別為綜合規劃及婦女福利、身心障礙者福利、老人福利、社會救助、社會保險、社會團體及農民團體等科。

2.內政部中部辦公室（社政）設置 5 科，分別為職業團體、社會發展、兒童及少年福利、身心障礙福利機構輔導及老人福利機構輔導等科。

3.臺中黎明設 2 科，分別為合作事業輔導及合作行政管理等科。

## (三)家庭暴力及性侵害防治委員會

民國 86 年 1 月 22 日公布「性侵害犯罪防治法」，該法第 4 條規定內政部應設性侵害防治委員會，同年 5 月 9 日成立內政部性侵害防治委員會；民國 87 年 6 月 24 日公布「家庭暴力防治法」，該法第五條規定內政部應設立家庭暴力防治委員會，民國 88 年 4 月 23 日依法成立內政部家庭暴力防治委員會，至民國 91 年 7 月 24 日合併二委員會為家庭暴力及性侵害防治委員會，合署辦公。

## (四)兒童局

依據民國 83 年修正的兒童福利法第 6 條規定略以：「兒童福利主管機關在中央應設置兒童局……」內政部兒童局於民國 88 年 11 月 20 日成立，因此原隸屬社會司之兒童福利業務劃歸該局辦理，內政部中部辦公室（社政）之兒童及少年福利科改為社區及少年福利科（社政年報，2000）。配合民國 92 年 5 月 28 日公布之兒童及少年福利法第 6 條規定「中央應設兒童及少年局」，社會司少年福利業務（含兒童及少年

性交易防制工作）自民國 92 年 9 月 1 日起移撥兒童局辦理（內政部社會司網站，2005）。

## (五)農漁民團體輔導業務移撥

依據民國 89 年 7 月 19 日修正公布農會法第 3 條規定略以：「農會之主管機關：在中央為行政院農業委員會……」，藉此，同年 7 月農漁民團體輔導業務依法由內政部社會司移撥行政院農業委員會辦理（內政部社會司網站，2005），內政部社會司農民團體科調整刪除，社會司原綜合規劃及婦女福利業務分別獨立為綜合規劃科及婦女福利二科。

## (六)行政院社會福利推動委員會

由於社會福利業務分散於各部會，因此需要全盤規劃與整合社會福利政策，民國 87 年全國社會福利會議結論提及：在未成立部會層級的社會福利主管機關前，於行政院下設立社會福利推動小組，其主要任務為發揮社會福利政策及重大措施的規劃、協調及整合機制，該小組於民國 87 年 10 月 3 日成立，民國 90 年 5 月 17 日行政院核定該委員會設置要點，行政院社會福利推動小組提升為「社會福利推動委員會」，其組織型態仍屬任務編組，由行政院院長擔任召集人，政務委員擔任執行長，委員由 21 名增加為 27 名，功能擴大為社會福利政策及重大措施之規劃、協調、整合、推動及執行之督導，同時增加民間社會福利團體代表之名額，以擴大民間團體之參與（孫健忠，2003）。

## (七)行政院婦女權益促進委員會

為促進政府各機關之橫向連繫，強化推動婦女權益工作之整體效能，行政院於民國 86 年 5 月 6 日以任務編組方式成立「行政院婦女權益促進委員會」，旨在凝聚政府與民間不同專業背景的智慧力量，發

揮政策規劃、諮詢、督導及資源整合的功能，有效推動婦女權益工作（行政院婦女權益促進委員會網站，2005）。

目前內政部社會司負責之社會福利業務主要包括農民保險、國民年金規劃、社會救助、老人福利、身心障礙者福利、婦女福利、社區發展、社會工作、合作事業、社團輔導、社會役及綜合性社會福利政策，並負責行政院社會福利推動小組及行政院婦女權益促進委員會幕僚工作。

### 參、施政重點

依據中華民國憲法增修條文第 10 條第 8 項規定「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」社會福利政策是我國的基本國策之一，為了滿足人民需求，解決社會問題，提供一個公平正義的社會，每個時期隨著當時政治、經濟及社會環境的變化，研提不同政策發展方向。例如：民國 34 年中國國民黨於六全大會通過四大社會政策綱領，民國 54 年行政院通過「民生主義現階段社會政策」、民國 58 年的「現階段社會建設綱領」、民國 68 年的「復興基地重要建設方針案」，民國 70 年的「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案」及民國 83 年的「社會福利政策綱領」，社會福利政策綱領因應時代變遷需要而重新修正，行政院並於民國 93 年 2 月 13 日核定通過。茲就各階段社會福利政策主要發展方向略述如下：

#### 一、四大社會政策綱領

民國 34 年 5 月中國國民黨於六全大會通過四大社會政策綱領，內容為：民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱

領、戰後社會安全初步綱領。主張普遍推行社會保險（包括傷害、老廢死亡、疾病生育、失業四種）及社會救濟事業，救濟對象為老弱無依身心傷殘者，遭受非常災變及因其他障礙臨時失去工作者，且優先救濟退役士兵、自耕農、佃農、軍需交通及生產員工、公教人員。

### 二、民生主義現階段社會政策

（一）內容：行政院於民國 54 年 4 月 8 日頒布施行「民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施增進人民生活實施方針」，包括：1.社會保險；2.國民就業；3.社會救助；4.國民住宅；5.福利服務；6.社會教育；7.社區發展。

（二）財源：行政院於民國 54 年 4 月 8 日公布實施「以民國 53 年修正都市平均地權條例所增收之地價稅及土地增值稅作為社會福利基金」，此為實施社會福利政策之財源，由各縣市專戶保管，限於社會福利設施之使用（蔡漢賢，1988）。都市平均地權條例第 37 條規定「依本條例施行漲價歸公之收入，以供育幼、養老、救災、濟貧、衛生等公共福利事業，興建國民住宅，市區道路，上下水道等公共設施之用」（江亮濱，1986）。

（三）社會福利基金：為獎勵人民捐資興辦社會福利事業，豁免其所捐部分之所得稅與遺產稅，除訂有捐資免稅規定外，並分別於臺灣省、臺北市、高雄市及臺灣省各縣市設置社會福利基金，將實施都市平均地權所增加之部分地價稅及土地增值稅專款專用（江亮濱，1986）。

### 三、現階段社會建設綱領

民國 58 年 3 月 29 日中國國民黨於第十次全國代表大會通過「現階段社會建設

綱領」，社會建設重點為：(一)為重民生而顧及民權、(二)為重反攻基地而顧及收復後之大陸、(三)為重可行而具有理想、(四)為基層而推及整個社會、(五)為重設建設而與其他各項建設配合推行；現階段社會建設綱領的內容為社會建設之目標、社會建設之內容及社會建設之推進三部分（江亮演，1986）。

#### 四、復興基地重要建設方針案

民國 68 年 12 月 4 日中國國民黨於四中全會通過「復興基地重要建設方針案」（徐學陶，1985），行政院於民國 69 年函頒實施，內容為經濟建設、文化建設及社會建設三大項，其中社會建設包括（林振裕，1982）：

- (一)加強推行人口政策，降低人口成長率，提高人口素質，均衡人口分布。
- (二)建立普遍之衛生醫療網，擴大醫療服務。
- (三)加強環境保護及職業安全衛生。
- (四)加強對兒童、老人、殘障及低收入者之照顧。
- (五)逐年擴大保險範圍，奠定全民保險之基礎。
- (六)加速興建國民住宅，積極推動農宅改建工作。
- (七)增進勞工福利，改善勞工生活，積極推展職業訓練。
- (八)訂定區域及都市計畫，開發偏遠地區，加強基層建設。
- (九)加強社會組織，維護社會安寧。

#### 五、貫徹復興基地民生主義經濟建設方案

民國 70 年 3 月中國國民黨於第十二次全國代表大會通過「貫徹復興基地民生主

義社會經濟建設方案」，由當時行政院孫運璿院長主持召開社會經濟建設設計推動座談會，會中決定各項工作分工，推動組分社會建設及經濟建設兩組分別負責執行，並由行政院研究發展考核委員會列管，社會建設部分由內政部負責幕僚作業，每 3 個月舉行檢討會一次，其執行情形並提報設計推動組審議，社會建設主要措施如下（徐學陶，1985）：

- (一)擴大技能訓練，促進就業安全。
- (二)加強勞工福利，增進勞資關係。
- (三)建立醫療保健體系，擴大醫療衛生服務。
- (四)擴大社會保險，強化社會福利。
- (五)廣建國民住宅，平衡城鄉建設。
- (六)加強社區發展，辦理基層建設。
- (七)加強環境保護，防治公害污染。
- (八)開發國家公園，增闢育樂場所。

#### 六、社會福利政策綱領

依據憲法促進經濟與社會均衡發展之原則，衡酌國家總體資源及政府財力，期以就業安全達成自助、社會保險邁向互助、福利服務提升生活品質、國民住宅安定生活，醫療保險增進全民健康，逐步建立社會安全制度，發揮政策功能，特定定本綱領，行政院並於民國 82 年 7 月 14 日核定，基本原則及實施要項略述如下：

##### (一)基本原則

1. 著重社會與經濟之均衡發展。
2. 健全社會福利之行政體系。
3. 建構以家庭為中心之社會福利政策。
4. 結合衛生、教育、司法、農業推廣等相關單位，運用社會福利專業人員。
5. 積極倡導勞資合作，保障國民充分就業權益。

6.規劃各類社會保險，以保障國民之基本生活及健康。

7.福利服務應本民眾福祉為先，著重城鄉均衡發展。

8.推動國民住宅計畫，安定國民生活及增進社會福祉。

9.強化醫療保健體系，以增進國民健康。

## (二)實施要項

- 1.就業安全。
- 2.社會保險。
- 3.福利服務。
- 4.國民住宅。
- 5.醫療保健。

## 七、修定社會福利政策綱領

民國 82 年訂定之「社會福利政策綱領」已隔十載，基於憲法保障國民基本人權之精神，因應政治經濟社會變遷，參採工業先進國家的發展經驗，並回應民間社會完善我國社會福利體系的呼聲，內政部遂研議修訂該綱領，並於民國 93 年 2 月 13 日奉行政院核定，內容為：

### (一)基本原則

- 1.人民福祉優先。
- 2.包容弱勢國民。
- 3.支持多元家庭。
- 4.建構健全制度。
- 5.投資積極福利。
- 6.中央地方分工。
- 7.公私夥伴關係。
- 8.落實在地服務。
- 9.整合服務資源。

### (二)重點內涵

- 1.社會保險與津貼。
- 2.社會救助。
- 3.福利服務。

4.就業安全。

5.社會住宅與社區營造。

6.健康與醫療照護。

## 參、重要社會福利法規

### 一、兒童福利法

民國 63 年 2 月 8 日公布之兒童福利法，主要為回應聯合國兒童基金會（UNICEF）從 1963 年至 1972 年對我國兒童福利的贊助。聯合國兒童基金會除了撥款支援臺灣農忙托兒所與農村托兒所外，並協助彰化設立「臺灣省兒童福利工作人員研習中心」，1972 年臺灣退出聯合國，聯合國兒童基金會也隨之撤離，因此少有人對兒童福利法有所關切（林萬億，1994），歷經十幾年後，直到民國 82 年 2 月 5 日才第一次大幅度修正公布兒童福利法。爾後又分別於民國 88 年 4 月 21 日、89 年 6 月 14 日及 91 年 6 月 26 日數次修正本法，最後於民國 92 年 5 月 28 日將「兒童福利法」及「少年福利法」合併為兒童及少年福利法，兒童福利法並於民國 93 年 6 月 2 日公布廢止（全國法規資料庫網站，2005）。

### 二、老人福利法、殘障福利法、社會救助法

#### (一)老人福利法

本法於民國 69 年 1 月 26 日公布，惟在法規中所稱老人係指年滿 70 歲以上之人，與勞工保險條例中法定退休年齡及國際慣例 65 歲略有出入，直至民國 86 年 6 月 18 日第一次修正時，方改為 65 歲；後又於民國 89 年 5 月 3 日及民國 91 年 6 月 26 日修正本法。老人福利法中規定對於老人經濟生活保障，採生活津貼、特別照顧

津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施，且中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼，因此相關配套措施尚包括中低收入老人生活津貼及中低收入老人特別照顧津貼。

### (二)殘障福利法

殘障福利法於民國 69 年 6 月 2 日公布實施，惟為因應身心障礙者需求及國際潮流，乃於民國 86 年 4 月 23 日修正為「身心障礙者保護法」，對於障礙類別大幅度修正，同時明定衛生、教育、勞工、建設、工務、國民住宅、交通及財政等相關目的事業主管機關權責，俾法規之落實。本法自公布實施以來，分別於民國 84 年 6 月 16 日、86 年 4 月 23 日、86 年 4 月 26 日、90 年 11 月 21 日、92 年 6 月 25 日及 93 年 6 月 23 日數次修正。

### (三)社會救助法

#### 1.社會救濟法

民國 32 年 9 月由國民政府公布施行「社會救濟法」(吳景康, 1996)，有關社會救助事項沿用該法，社會救助內容範圍相當廣泛，包括(內政部部史, 1993)：

- (1)生活扶助。
- (2)醫療補助。
- (3)急難救助。
- (4)災害救助。

(5)難胞救濟(由中國大陸災胞救濟總會辦理，內政部督導)，包括大陸災胞之救濟，海外各地難胞災僑之救濟，金馬戰地救濟、義士義胞歸僑之救濟，中南半島難民之救助。

#### 2.合法化

民國 69 年 6 月 14 日公布「社會救助法」，使原有的社會救濟事項合法化，民國 86 年 11 月 19 日、89 年 6 月 14 日及 94 年 1 月 19 日數次修正本法。另依民國 94 年 1

月 19 日修正之社會救助法，救助內容則包括生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等。

### 三、敬老福利生活津貼

有關老人福利生活津貼領取資格除身分分別外，基於福利資源不重複配置、政府財政負擔及社會公平原則，對一般老人訂有排富條款，並以此作為國民年金尚未開辦前的過渡措施，俾保障老人經濟安全(社政年報, 2004)，以下簡介之：

#### (一)老年農民福利津貼暫行條例

民國 84 年 5 月 31 日公布老年農民福利津貼暫行條例，年滿 65 歲之農漁民每月發給新臺幣 3,000 元，同時本條例於 87 年 11 月 11 日第一次修正時，放寬申領資格，將老年漁民、早期領取勞保老年給付者納入核發範圍，並刪除財產、所得限制之排富條款，並於 93 年 1 月 1 日起調整為每月新臺幣 4,000 元。

#### (二)敬老福利生活津貼暫行條例

一般身分之 65 歲以上老人適用民國 91 年 5 月 22 日公布之「敬老福利生活津貼暫行條例」，並溯自中華民國 91 年 1 月 1 日起，每月得請領敬老福利生活津貼新臺幣 3,000 元；民國 92 年 6 月 18 日修正本法，放寬領取資格條件，擴大政府照顧範圍，期能逐步建立完善之社會安全制度。

#### (三)原住民敬老福利生活津貼暫時條例

民國 91 年 5 月 22 日公布「原住民敬老福利生活津貼暫時條例」，並追溯自 91 年 1 月 1 日起施行，年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民得請領原住民敬老福利生活津貼每月新臺幣 3,000 元；年滿 65 歲之原住民老人，則依據「敬老福利生活津貼暫行條例」辦理。

#### 四、性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法

為防治性侵害犯罪、家庭暴力事件，以及保障性侵害被害人基本權益，分別於民國 86 年 1 月 22 日制定「性侵害犯罪防治法」及 87 年 6 月 24 日制定「家庭暴力防治法」，此二法打破傳統「法不入家門」的觀念、加強保護性侵害被害者的權益、強調性侵害加害者的身心治療及輔導工作，並建立兩性平權的概念。

#### 五、社會工作師法

建立「社會工作專業證照制度」一直是社會福利界所有工作者的企盼，但過程相當艱辛，歷經多年才完成法制化。首先肇始於中華民國社區發展研究訓練中心在民國 80 年委託徐震教授與林萬億教授進行「社會工作師法草擬研究」，民國 80 年 6 月提出第一套社會工作師法草案版本；民國 83 年 9 月至 84 年 8 月內政部舉辦「社會工作師法草案」系列公聽會，廣徵各界意見，民國 85 年 6 月 6 日「社會工作師法草案」經行政院會審議通過，並於同年 6 月 17 日送請立法院審查（陳武雄，1996）。為促使社會工作師法完成立法程序，臺灣社會工作專業人員協會籌組成立「社會工作師法推動聯盟」，並廣邀更多民間團體共同合作，於民國 84 年 10 月 26 日推動「1026 請願遊行」，民國 86 年 3 月 11 日社工師法終於完成立法程序，也為社會福利服務工作寫下新的史頁。

#### 六、特殊境遇婦女扶助條例

民國 89 年 5 月 24 日公布施行「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，將女性單親所需的相關扶助措施納入法律保障中，對特殊

境遇婦女提供緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助等，以落實保障弱勢婦女之基本權益（社政年報，2002）。

#### 七、性騷擾防治法

為防治性騷擾及保護被害人之權益，民國 94 年 2 月 5 日公布性騷擾防治法，並自公布後一年施行，本法對於性騷擾定義、處理、防治責任、申訴及調查程序、解調程序及罰則等均有明確的規範。

#### 肆、社會福利經費

預算乃是政府財政收支計畫，亦是政府以金錢數字表現的行政計畫，預算可謂政府施政計畫總表現，吾人可從預算中得知政策取向。預算制度可以發生三大功用：1.政治的控制作用—預算案須經國會通過，各機關方可據以實施，此一程序可對政府產生有效的政治控制作用；2.行政計畫作用—預算本身反映行政機關的施政計畫與方針；3.效率的增進作用—預算制度需對政府每年的工作績效進行有系統的報告與檢討，以正式報告於立法機關，此一程序亦足以發現過去的缺失與錯誤，並謀求改進與策勵未來（丘昌泰，1985）。因此，吾人從歷年社會福利預算消長情形，可看出不同時代背景下，國家施政策略及方向，近十年來社會福利預算占中央政府總預算比例成長快速的數據（如下表二），可見一斑。

#### 一、社會福利預算

就中央政府社會福利預算而言，早期社會福利經費包含退休撫恤、社區發展及環境保護，經常為國內社會福利學者及行

政者所詬病，並認為社會福利預算支出偏重軍、公、教福利，未能普及於社會大眾（張人傑，1995）。民國 69 年通過老人福利法、殘障福利法、社會救助法，對社會福利界而言，相當具有指標意義，但社會福利三法通過後兩年內，臺灣地區的社會福利經費並未因三法通過而有顯著增加，此一現象亦被國內學者質疑法規通過所代表之意義（林萬億，1994）。如從下表一可以明顯看到社會福利經費雖是漸進成長，但在 80 年度將退休撫恤及 82 年度將社區發展及環境保護經費從社會福利經費抽離，在預算政事別調整後，回歸真正社會福利意涵及範圍時，社會福利經費占中央政府總預算比例明顯下降，及至 83 年度才又回復應有額度（如下表二）。

社會福利的相關議題已迅速成為社會大眾和民意代表關注的焦點，並成為各類選舉所不可或缺的競選政見。從老農福利生活津貼開始，大家逐漸對社會福利有更多的期望，同時在政治民主化的快速發展的過程中，政府為回應民意需求及社會團體的訴求並實現競選承諾，紛紛調整福利方向及提高社會福利支出。此種情形使我國社會福利經費不斷增加，占政府總預算比重亦逐年提高。但福利預算編列與社會

資源配置彼此關係相當密切，社會福利資源分配往往受到人口結構、家庭變遷、失業率等因素影響，而國民平均所得增加，更期望社會福利品質提升。一個體系完備的社會福利制度並非一蹴可及，涉及社會福利決策的價值觀念、社會行政體系的建構，社會福利法令規章的完備，對社會福利多元需求的掌握以作為優先決策之重要依據。基此，為能充分運用社會福利經費，避免資源的浪費及錯置，使政府每一項經費能發揮最大的效率與效能，以民意需求導向、需求優先選擇、方案可行、漸進實施、前瞻理性等原則規劃相關社會福利政策。

國內學者在探討社會福利經費是否合宜時，常以社會福利支出淨額占政府支出與 GNP 之比率、已開發與開發中國家社會福利支出比率、每一國民平均分配福利經費等數據來比較，最後的結論大多是社會福利經費普遍不足且較先進國家為低，屏除國家預算分配方式、財政因素及預算法相關規定外，另外還必須考量的是賦稅基礎是否相同，經濟成長率，國家預算的大餅如何去切割，福利需求的優先性、施政重點及執行力等，都影響社會福利經費的編列。

表一 39 至 82 年度中央政府社會福利經費分析表

單位：新臺幣百萬元

年度別 \ 項目	總預算	社會福利支出	占總預算比例 (%)	備 註
39 年	1,296	24	1.85	
40 年	1,432	80	5.58	
41 年	1,918	114	5.94	
42 年	2,309	138	5.98	
43 年上半	1,603	81	5.05	
43 年	3,785	161	4.25	
44 年	3,895	213	5.46	
45 年	4,226	247	5.84	

46 年	5,409	258	4.77	
47 年	7,020	411	5.85	
49 年	7,885	421	5.39	
50 年	8,714	425	4.88	
51 年	9,719	598	6.15	
52 年	10,133	686	6.76	
53 年	11,689	901	7.71	
54 年	15,010	1,180	7.86	
55 年	15,157	550	3.62	本年度國防支出占 74%
56 年	20,034	1,606	8.02	
57 年	20,773	2,126	10.23	
58 年	26,787	2,506	9.36	
59 年	30,667	3,067	10.0	
60 年	34,948	3,846	11.0	
61 年	39,828	5,926	14.88	
62 年	48,229	6,191	12.84	
63 年	53,121	7,086	13.34	
64 年	74,830	9,441	12.62	
65 年	86,976	11,622	13.36	
66 年	107,289	13,866	12.92	
67 年	130,077	15,259	11.73	
68 年	153,046	18,713	12.23	
69 年	201,793	25,854	12.81	
70 年	272,381	34,125	12.53	
71 年	310,445	45,590	14.69	
72 年	319,517	50,032	15.66	
73 年	316,192	55,182	17.45	
74 年	353,871	58,999	16.67	
75 年	405,720	68,060	16.78	
76 年	418,962	72,338	17.27	
77 年	470,255	88,760	18.87	
78 年	549,200	100,160	18.24	
79 年	673,201	13,420	19.37	
80 年	804,558	150,782	18.74	
81 年	945,225	103,134	10.91	本年度退休撫恤約占總預算 8.98%
82 年	1,031,131	116,374	11.29	
83 年	1,024,255	91,046	8.89	本年度社區發展及環境保護約占總預算 2.85%

說明：1. 80 年度以前退休撫恤包含於社會福利支出內

2. 82 年度以前社區發展及環境保護包含於社會福利支出內。

資料來源：行政院主計處網站，作者自行整理。

表二 84 年度至 93 年度中央社會福利預算表

單位：新臺幣百萬元

年度別 \ 項目	中央政府總預算	中央社會福利預算	占總預算比率 (%)
84	1,029,217	141,296	13.73
85	1,134,829	155,322	13.69
86	1,194,261	159,736	13.38
87	1,225,265	158,013	12.90
88	1,317,197	163,698	12.42
89	2,314,769	425,868	18.40
90	1,637,079	300,213	18.33
91	1,590,738	267,814	17.84
92	1,656,760	293,639	17.72
93	1,591,570	281,919	17.71

說明：89 年度為一年半預算（即 88 下半年及 89 年度）

資料來源：行政院主計處網站，作者自行整理。

## 二、設算制度改變

90 年度起中央對地方補助制度改變，行政院對各機關原編列補助地方政府各項計畫型補助款重新檢討，將屬於地方對地方一般經常性支出、基層建設、小型工程、基本社會福利及教育設施等，改由行政院直撥補助臺灣省各縣市，以落實中央與地方均權制度，發揮地方特色，達成中央與地方財政互助及均衡發展之目標。為配合中央對地方補助制度變革，中央已將大量經費之主導權下放縣（市）政府，為使中央政策得以有效落實執行，整體資源得以妥善安排運用，且補助經費能專款專用，除行政院主計處訂頒「中央對臺灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」外，內政部並訂頒實施「內政部對直轄市、縣（市）政府社會福利施政計畫及預算考核注意事項」，補充行政院頒布要點有關社

會福利考核項目及作業程序，揭示社會福利財源應以支應法定應辦事項及中央重大政策為優先原則，期達成中央與地方財政互助及均衡發展之目標（社政年報，2001）。

## 三、公益彩券盈餘挹注社會福利

公益彩券的發行除增加身心障礙者的就業機會外，也挹注了中央及地方政府社會福利經費。依據「公益彩券發行條例」及「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」規定，公益彩券盈餘之分配，應以 50% 供地方政府辦理社會福利及慈善等公益活動，45% 供國民年金，5% 供全民健康保險準備之用，公益彩券自民國 88 年 12 月開始發行，其間臺灣銀行發行傳統型彩券，至 90 年 12 月創造 82 億 6,498 萬餘元盈餘，後臺北銀行接續辦理，發行樂透彩、

四星彩、對對樂、吉時樂等，從 91 年 1 月至 93 年 12 月底止，盈餘累計分配內政部國民年金 34,701,547,855 元，中央健康保險局全民健康保險準備 3,855,727,539 元，各直轄市、縣（市）政府社會福利及慈善等公益活動 38,557,275,390 元，以上合計 77,114,550,784 元（公益彩券網站，2005）。

## 伍、組織未來發展

多年來，社會福利團體及專家學者對於提升內政部社會司位階建議的聲浪始終不斷，先進國家社會福利機關業務大多已專責化，在臺灣，社會福利機構之設置大多以社會福利相關法律為依據，因此組織相當零散，如社會福利之中央主管機關除內政部（尚包含兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會）外，主要有行政院勞工委員會、行政院衛生署、行政院退除役官兵輔導委員會等。尤其社會福利行政內容在質與量已有大幅增加及變化，只是對於單獨成部，或與衛生、勞工等部門合併之傾向各有不同主張，但提昇組織位階牽涉到行政院組織法，茲事體大，且須費時協調與溝通，因而此一修正案已延宕多年，以下就提昇中央社會福利行政組織歷程介紹：

### 一、衛生福利部

民國 76 年 7 月俞國華院長於行政院會中指示「成立專案小組」通盤研究行政院組織法之修訂。民國 76 年 8 月行政院成立行政院組織法研究修正專案小組，並於同年 9 月通過「行政院組織法修正草案」，其中決議增設「衛生福利部」，民國 77 年送立法院審議時，併衛生、福利而成「衛生

福利部」，但因動員戡亂時期之終止，組織須再檢討，行政院乃又去函立法院撤回。

### 二、衛生總署

隨著行政院再次送出組織法修正案，立法院法制委員會初審時決議：「設社會福利部、衛生署改稱衛生總署」，民國 79 年 1 月 17 日立法院二讀會通過以「社會福利部」為名，但接著郝內閣成立，國是會議召開，動員戡亂時期終止，國大代表選舉、修憲等，行政院又再次函請立法院撤回行政院組織法修正草案，本案暫告一段落。

### 三、厚生部

民國 81 年因憲法增修，行政院乃於同年 4 月成立專案小組，重新研議行政院組織法，其中社會福利部分有移撥之意，原文為「除行政院衛生署原有業務職掌外，另將全民健康保險業務和內政部掌理之社會福利有關事項，劃歸醫療衛生暨社會福利專責機關掌理」，並訂名為「厚生部」，惟本案又因故暫緩辦理（蔡漢賢，2003）。

### 四、衛生及社會安全部

民國 90 年 10 月 25 日由陳水扁總統擔任主任委員，政府、學術界及企業界等 29 人成立「政府改造委員會」，民國 91 年 3 月 30 日召開第三次政府改造委員會議，除研議「行政院組織法修正草案」外，初步確定行政院組織架構調整，其中將內政部社會福利業務與行政院衛生署合併為「衛生及社會安全部」。「行政院組織法修正草案」於民國 91 年 4 月 24 日經行政院第 2783 次會議討論通過，同年 4 月 26 日併同「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」函送立法院審議（社

政年報，2004）。在民國 93 年 6 月 11 日經立法院三讀通過，並於同月 23 日公布之「中央政府機關組織基準法」中第 35 條規定「行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。」準此，行政院於民國 93 年 9 月 15 日第 2906 次會議通過並函送立法院「行政院組織法修正草案」，其中第 3 條規定略以：「行政院設下列各部：……十一、衛生及社會安全部。……」，主要業務包括醫療健康資源及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、中醫藥發展、社會扶助、家庭及婦幼、國民年金、老人照護、社會保險等。至此，衛生及社會安全部名稱及業務範圍大致確立，目前行政院衛生署與內政部已召開多次研商衛生及社會安全部工作小組會議，初步確定組織架構及業務調整方向，將社會福利主管機關提升為部會層級，因應日益增加及多元的弱勢族群照顧需要（內政部，2004）。惟立法院第 5 屆第 6 會期於民國 94 年 1 月 21 日表決「行政院組織法」（草案）未獲通過，本案暫無確切實施時程。

## 陸、結 語

英國是最早實施「福利國家」理念的國度之一，1601 年濟貧法（Poor Law）開啓了社會救助措施，1942 年貝佛里奇報告書（The Beveridge Report）的發表，成為二次戰後英國福利國家的建構與發展的規劃藍圖（詹火生、李安妮，1993）。以美國而論，歷任總統施政目標皆以社會福利政策為基本政策導向，例如羅斯福總統實施「新政（New Deal）」，通過社會安全法案（Social Security Act of 1935），建立永久性

的社會福利制度；杜魯門總統的「公政（Fair Deal）」；艾森豪總統的「新展望（New Look）」；甘迺迪總統的「新境界（New Frontier）」；詹森總統的「大社會（Great Society）」等皆顯示社會福利政策在美國國家政策中的優勢地位（丘昌泰，1985）。

社會福利政策是民主國家的基本政策，其與人民關係密切，它的存在與發展不僅象徵福利國家的興起，警察國家的沒落，並且顯示政府服務功能的加強、管制功能式微。雖然臺灣社會福利發展時程相對於歐美等國家而言是較短的，但科技的發展，資訊流通快速，儼然形成無疆界的世界，但卻也造成了人際之間的疏離；經濟發展帶動生活型態快速轉型，影響了我們的生活方式，同時也加深了國家與家庭間貧富差距。在全球化的氛圍下，各種社會問題日益複雜，面對臺灣許多長期居於弱勢與邊緣的族群，凡此種種為社會福利服務工作帶來極大的壓力與挑戰，在在考驗著社會福利政策的發展，以及從事社會福利服務工作者的智慧與毅力。而社會福利與經濟發展之間的論辯仍持續著，福利國家危機的論述亦不斷被檢視與討論，在部分社會福利服務民營化後，如何超越依賴與對抗的公私部門合作夥伴關係，中央與地方的分權，相關部會間的溝通與協調，內政部社會司全體同仁仍秉持有限資源充分發揮，提供完善、周全與創新福利服務政策的理念，期使能為社會帶來希望與活力。

（本文作者：蘇麗瓊現任內政部社會司司長；胡彩惠現任內政部社會司約聘研究員）

## 參考文獻

- 內政部（1999）臺灣省政府組織調整後社政業務分工及作業流程說明會議資料，內政部編印。
- 內政部（2004）「衛生及社會安全部」組織規劃參考資料，內政部編印。
- 內政部部史（1993），內政部編印。
- 丘昌泰（1985）我國社會福利預算合法化過程之研究（民國 64 年～73 年）—漸進主義的觀點，社區發展季刊，31，54—64。
- 吳景康（1996）回憶—社會救助法，收錄於社會福利行政工作經驗傳承，蔡漢賢主編，臺北市：中國社會行政學會。
- 江亮演（1986）社會安全制度，五南圖書出版公司。
- 社政年報（2000、2001、2004），內政部編印。
- 林振裕（1982）我國社會福利政策與社會發展，社區發展季刊，21，73—89。
- 林萬億（1994）福利國家：歷史比較的分析，臺北市：巨流圖書公司。
- 孫健忠（2003）社會福利行政體制，收錄於 2010 年社會發展策略社會福利研究報告，行政院研究發展考核委員會。
- 張人傑（1995）「社會福利」或「國家福利」？—從國家與社會關係看我國社會安制度，收錄於臺灣的社會福利：民間觀點，五南圖書出版公司。
- 陶淑貞（1996）從事社會福利業務之回顧與瞻望，收錄於社會福利行政工作經驗傳承，蔡漢賢主編，臺北市：中國社會行政學會。
- 徐學陶（1985）我國現行社會建設政策，社區發展季刊，31，7—35。
- 陳進金（1996）劉脩如先生訪談錄，臺北縣：國史館。
- 陳武雄（1996）我國社會工作專業制度之規劃與發展，社區發展季刊，31，4—12。
- 蔡漢賢（1988）中華民國社會行政的成長與探析，臺北市：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 蔡漢賢、徐學陶主編（2003）我國社會行政機關應有型態之建議論見彙編，臺北市：中國社會安全協進會、中華社會行政學會。
- 詹火生、李安妮（1993）五十年後見貝佛里奇報告書的實踐與困境，社區發展季刊，62，134—146。
- 羅志明（1986）社區發展之未來展望，收錄於社區發展的回顧與展望，臺北市：中華民國社區發展研究訓練中心。