

# 我國社會役政策規劃與實施現況的探討

戴世玫

## 前言

社會役由八十九年七月實施迄今已逾兩年餘，這個政策的實施，對於社會福利領域而言，最大的意義莫過於加入了社會役役男這群生力軍；對於社會工作者而言，役男的管理工作更成為經常需要去面對的課題。本文以內政部社會司所轄之社會役為主，試從社會役政策背景、規劃、執行過程、目前所做的修正等一系列內政部推動社會役政策的過程的檢視，來瞭解社會役役男投入福利服務之制度理念與實際執行所遭遇之困難。

## 壹、名詞界定

「替代役」、「社會役」兩個名詞經常出現在報章媒體上，歐洲各國以實施「社會役」著稱（陳新民，二〇〇〇），我國則以「替代役」為制度名稱，其中亦包含社會役之實施，為免各名詞之混淆，

依我國現行實施情形區辨如下：

### 一、「替代役」與「社會役」

#### (一)「替代役」(substitute service)

指替代役實施條例所訂之「兵役替代役」，係指解決兵源過剩問題下，所產生的新兵役制度，其包含各種不同的役別，如警察役、消防役、矯治役、社會役、教育服務役等，相對於常備兵役而言。其「主管機關」為內政部役政署。

#### (二)「社會役」(civilian service)

指替代役役別之一，定位於整個國家替代役制度之下。其役男之勤務性質為「以社區為基礎之老人、身心障礙者服務事項」、「以老人福利機構及身心障礙福利機構為基礎之服務事項」以及「其他指派及臨時性之相關勤務」內政部替代役社會役役男服勤管理要點（第五點）。

## 一、「主管機關」、「需用機關」、「服勤單位」、「服勤處所」

內政部役政署為替代役之「主管機關」，負責所有替代役別之彙整業務與替代役制度之建立等；各役別之業務統籌單位為「需用機關」；各役別之分發管理單位為「服勤單位」；分發單位安排役男實際服勤工作之機構單位為「服勤處所」。

## 貳、社會役政策實施背景

我國社會役政策的實施背景，與整體替代役制度的建立背景息息相關，以下將由問題背景、政治承諾及法源依據等三方面說明之。

### 一、問題背景

在國軍實施「精實案」後，兵員供過於求，造成役齡男子無法順利立即入伍，待役時間變長，影響甚大。因此，在解決兵源過多問題的政策導向下，為了有效運用超額役男人力資源，增進政府公共服務的能力（曾勞振等，二〇〇〇），希冀仿效歐洲各國實施社會役制度的呼聲漸高。

### 二、政治承諾

依據內政部役政署執行小組彙整我國實施兵役替代役推動計

畫（二〇〇〇）所載，八十七年九月十八日行政院院長蕭萬長於立法院答覆立委表示：「決定交由內政部於兩年內規劃完成社會役並付諸實施」。這是我國首見正式提出「社會役」一詞，也為公元兩千年實施社會役作了政治上的口頭承諾。

### 三、法源依據

當時的內政部役政署執行小組（內政部役政署於九十一年三月正式成立，在正式成立前，由內政部役政司臨時編組成的內政部役政署執行小組完成相關作業）為落實替代役制度實施有法律之依據，爰擬訂「替代役實施條例」，並且配合國防部完成「兵役法修正草案」；經立法院於八十九年一月十五日三讀審查通過，並訂定三十三項法規命令，據以執行替代役相關事宜，其中兵役法第二條：「本法所稱兵役，為軍官役、士官役、士兵役、替代役」，賦予了替代役的法源基礎。

自替代役實施條例公布後，社會役制度也隨之建立，並自八十九年七月一日起正式施行。八十九年八月三日已有第一批役男正式服替代役之社會役，役男湧入公部門及財團法人機構，成為輔助性工作的重要人力資源（兵役法第三條：「本法所稱替代役，指役齡男子於需用機關擔任輔助性工作」）。

## 參、規劃階段的社會役

## 一、內政部社會司委託研究

經內政部社會司於民國八十八年四月至八十八年九月，委託國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系黃源協教授（一九九九）進行「社會福利役管理原則之規劃」研究，規劃內容主要為以社區為中心、為基礎的服務；同時委託國立臺灣大學社會學系楊培珊助理教授（一九九九）進行「社會福利役專業訓練課程及教材之規劃」，內容規劃專業訓練三週期間之訓練課程，主要以配合以社區為基礎之服勤性質所需之基本知識與技能教導課程。

## 二、內政部役政署出國考察

自規劃替代役制度起，當時的內政部役政署執行小組於八十七年起至八十九年止先後出國考察三次，出國考察的重點在於訪查歐洲的社會役，找出我國值得參酌之處。

### （一）奧地利、法國、德國、瑞典

依據該報告中提及各國實施現況如下（李忠敬等，一九九八）：  
1. 德國役男十八歲起役，採志願役義務役併行制。其社會役採申請制，每年申請人數約十三萬人，服務範圍以社會福利為主，並結合民間團體與社會福利，委由公益團體負責，役男極少怠惰不聽指揮。

2. 瑞典每年役男人數約五萬人，十八歲起役，採甄選與義務役制，其社會役採自請制，每年役男人數約一萬人，服務範圍以救災、

救難為主，所有役男均需具備駕駛專長。

3. 法國每年役男人數約四十三萬人，十八歲起役。

### （二）奧地利、芬蘭、瑞典

其中提及可參採之處為：從歐洲各國實施社會役（替代役）之經驗得知，替代役可培養青年男子熱愛鄉土、關懷社會獨居老人及殘障等弱勢族群，服務人群之情操觀念。讓役男有多元管道、貢獻所學、發揮潛力，俾能提高人力資源的有效運用，改善社會風氣及他們的徵兵體檢制度與社會役行政組織體系等均值得參考與學習（曾勞振等，二〇〇〇）。

### （三）義大利、葡萄牙、西班牙

其中提及三國實施社會役現況：役男服社會役比例甚高，且工作績效極佳，致需用機關所需員額、勤務分配及作息安排規劃彈性、獎勤懲惰之紀律管理公正嚴明。而可參採之處很多，如：社會役無需附隸於徵兵制，得自行實施；役男申請服社會役之資格條件審核嚴格，除排除犯特定前科者外，更有須檢附良民證始得受理之規定；專責主管機關與需用機關業務權責分明、協調無間；等優良機制（林中森等，二〇〇一）。

## 肆、計畫到執行過渡階段的社會役

社會役政策由內政部社會司專案委託研究到實施的過程，讓社會役的實施方向有了一些轉變，社會役之規劃在所有替代役法令成

文之前，也就是替代役整體制度形成之前，規劃中以社會福利役為主體的制度，最後，因權責劃分，轉變為兼有各役別之替代役制度；原以「社會福利役」為名的社會福利相關輔助性勤務，也正式改以「社會役」為名；以社區為基礎的服務內容，也轉變為兼有社區性服務、機構式照顧與公共事務輔助的勤務性質，其間的轉變原因探討如下：

## 一、依法行政的政策落實過程

當役政署的組織確立時，社會司轉變為用人單位，而非替代役之主管機關，而在替代役法令通過後，替代役的組織體系逐漸確立，以內政部役政署為替代役主管機關，而內政部社會司為需用機關。

## 二、行政部門的協商過程

會議是行政部門常用的協商方式，社會役涉及的層面廣大，軍事、國防、役政等都是需要協商的單位。經過會議協商過程，多數的討論與文字的修訂決議，變成政策落實的依據。

## 三、簡單行政的考量

社會役在倉促政策形成到落實的過程中，簡單行政的考量出現在執行階段，其具體特徵如下：

(一) 以最低變動目前的體制為主

以現行社會司所屬及內部體系不變動為原則的考量，訂定相關的實施子法，以最低成本為考量，在行政員額不增加的情況下，增加社會役的業務內容。

(二) 延用規劃精神與理念的行政  
規劃的精神與理念仍是社會役實施精神的主軸，以輔助性人力、社會工作專業管理為方向。

(三) 考量需用社會役人力的所屬單位  
社會役人力的配置與社會役人力運用的勤務內容，係以其下所有單位為考量，故增加機構部分，以避免創新不同行政體系或運作模式，降低所謂「行政複雜性」(Chambers, 2000)。

(四) 考量民間、社會的反應聲浪  
民間的支持聲浪與社會輿論在政策形成與落實過程有其影響，確立社會役政策執行的必要性，另外張菊華(一九九九)、賴兩陽(二〇〇〇)等人相關的研究提及社會役人力投入社會福利領域的助益，更加强了社會役人力投入社會福利補充人力不足的願景。然而實施的內容，卻也同時受行政背後政治因素不可確定性的影響。

## 伍、社會役實施現況

以下透過以內政部社會司所屬的社會役為主，說明現行社會役的政策的執行現況。

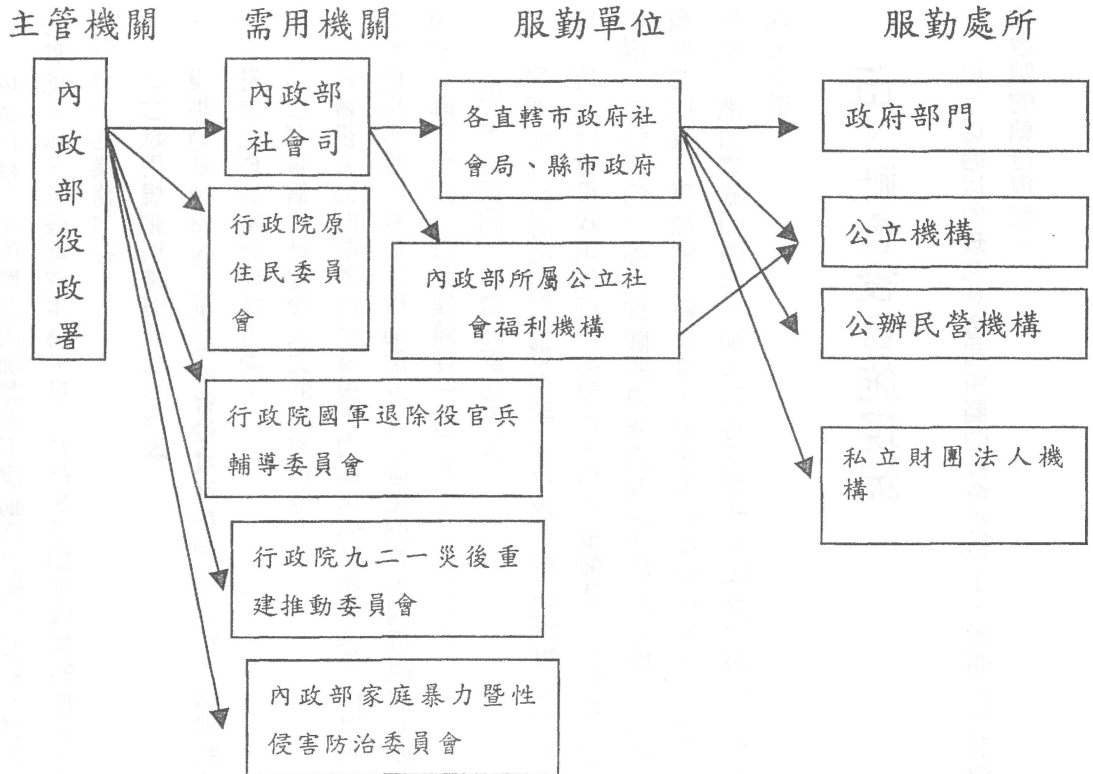
## 一、體系架構

目前社會役此役別所屬需用機關包含：行政院國軍退除役官兵輔導委員會、內政部社會司、行政院原住民委員會、行政院九二一災後重建推動委員會等四個需用機關，未來將增加內政部家庭暴力暨性侵害防治中心等為需用機關。其中以內政部社會司為「需用機關」之所屬役男人數最多，目前至第九梯次實際服勤人數已達六百餘人，其餘單位則皆未超過一人。內政部社會司所轄「服勤單位」多為直轄市政府社會局、各縣市政府、內政部社會福利人員研習中心（亦為專業訓練之訓練單位）與內政部所屬公立社會福利機構，而「服勤處所」則包含各縣市政府所轄之公私立機構，社會役體系架構如圖一。

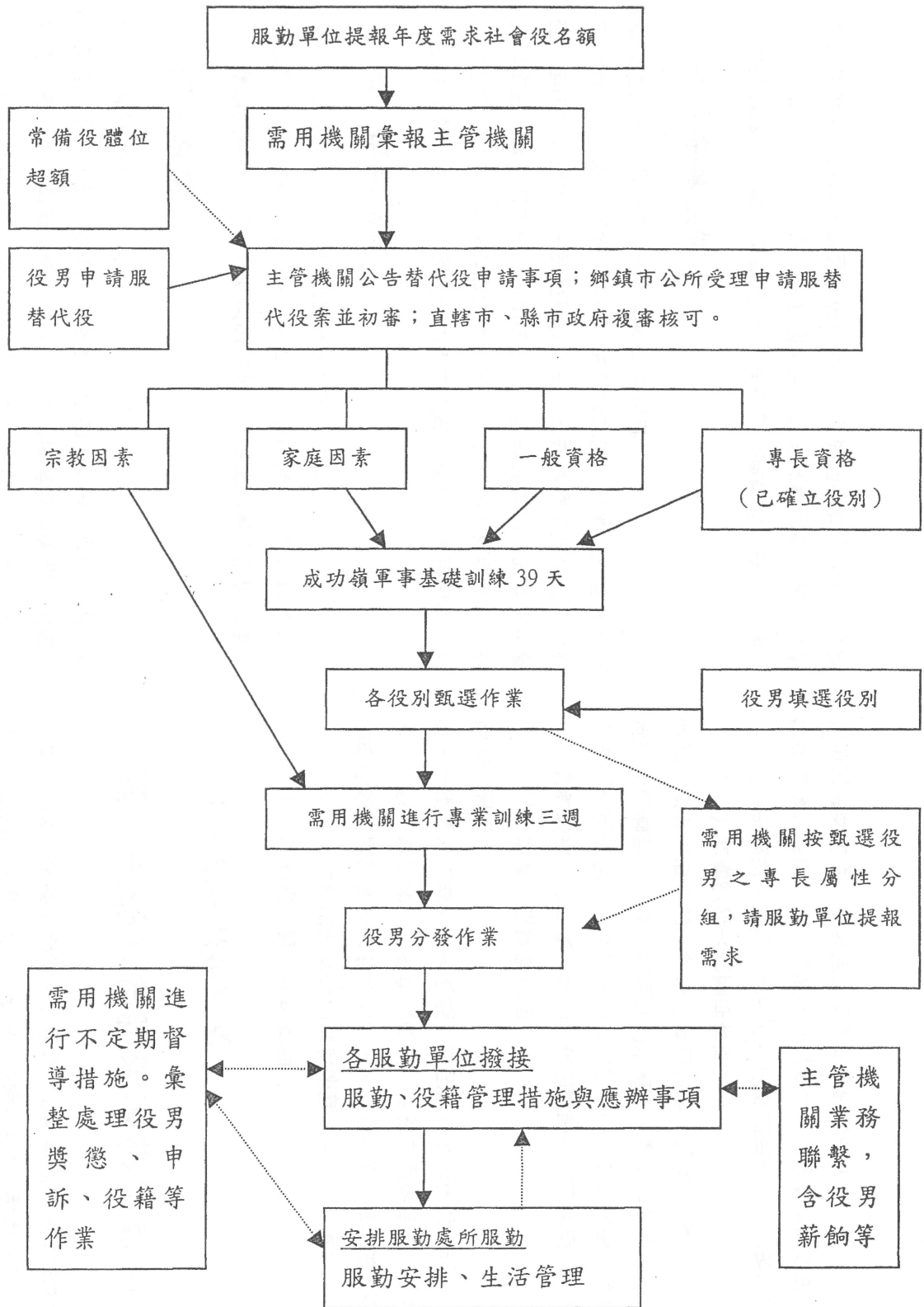
## 二、服勤人數

依據內政部社會司業務報告資料（二〇〇二）顯示：第一至九梯次為六百九十一人，扣除目前已停役、免役者四人，則實際服勤人數，共計六百八十七人。下屬總計三十個服勤單位、一二五個服勤處所。服勤處所屬公立機構，共計九十六處，目前服役於公立機構者，四百三十二人，服勤處所屬私立機構者廿九處，目前服役於私立機構者一百五十五人。

## 三、服勤狀況



圖一：現行社會役體系架構圖



圖二 社會役作業流程 (參考兵役與替代役甄選作業流程圖繪製)

現今內政部社會司所屬社會役役男的服勤狀況，大體可區分為「機構式服勤」、「社區性服勤」及「公務行政輔助性勤務」三種，以「機構式服勤」與「公務行政輔助性勤務」為多，僅有少部分縣市有社區性服勤。

#### 四、役期

有關役期部分：同其他替代役役別，以役男之體位作為區別，替代役體位比照常備役為一年十個月；常備役體位則比常備役延長四個月，為二年二個月；宗教因素為二年九個月。

#### 五、管理措施

內政部社會司並已訂定「內政部替代役社會役役男服勤管理要點」、「內政部替代役社會役役男專業訓練計畫」、及「內政部替代役社會役役男分發作業規定」等三項辦法以利實際實施。另外有關運用與管理役男之部分，由服勤單位統籌，但實際執行則有賴服勤單位與服勤處所之權責劃分，在直接接觸役男部分大多由服勤處所依據各服勤單位所訂之役男服勤注意事項辦理。

#### 六、作業流程

社會役役男申請資格條件依據替代役實施條例之規範，區分為：專長資格、一般資格、宗教因素與家庭因素等四種。役男入營受基礎訓練後，經需用機關徵選作業，至內政部社會福利人員研習

中心進行專業訓練，其後分發至各服勤單位，由服勤單位統一管理，並指派至各服勤處所服役，有關社會役作業流程部分參見圖二。

### 陸、現階段的問題及檢討修正

#### 一、現階段的問題

(一) 社會役的體系架構方面  
體系上，社會役理念之落實於整體替代役之範圍內，社會役等各役別於役政署為主管機關之下，各役別住宿等待遇相差極大是最大的爭議，役政署及下屬役政單位，尚需積極發揮更大的各役別統籌，並兼顧各役別之需求功能，否則無助於國家體系之精簡，反多層級之困擾。

#### (二) 社會役的管理方面

社會役男身份特殊，又在社會福利單位機構服勤，於管理層面出現許多的問題，例如役男服役認知不足、可請之病假過長、乏人進行住宿管理、懲處之機制缺乏警惕性、缺乏各級輔導機制、各服勤處所管理人員缺乏清楚之法令概念等，造成雙方於互動上的困擾。

#### (三) 社會役的人力運用方面

1. 需求提報與實際人力運用的勤務指派不合，有專長役男無法符合社會役服勤單位、處所所需之專長，而社會役服勤單位、處所無法於服務過程，有效運用社會役役男之專長。

2. 社會役役男的管理方面，因為服勤單位、處所因應社會役業務之落實，未多增設專業人力配合，而以原有人力兼辦，無法完整規範役男之行為。

3. 社會役役男未有總量限制，導致未具專長、身體羸弱之役男湧入社會役役別，造成人力無法為服勤單位、處所所用，也有反增社會福利單位機構之困擾出現。

## 二、社會役政策所做的檢討與修正

(一) 因家庭因素服替代役者，已由役政署統一管理，不再繼續進入社會役管理。

(二) 具體規範「各服勤單位提出社會役需求作業方式」，排除不適合之服勤處所，並由需用機關複核各服勤單位需求人數。

(三) 社會役役別徵選過程加入排除前科犯之役男之機制。

(四) 要求服勤單位妥善運用社會役人力，並檢討相對之人力編制。

## 柒、社會役政策的未來展望

社會役未來的發展走向影響甚廣，對於社會福利而言，社會役人力的品質提升與持續投入是提供更佳服務的必要條件；對於社會工作者而言，管理社會役的工作也需要清楚的規範、具體的措施和良好的服務成效作為支持；對役男本身而言，專長專用，確實有益

於社會，才是具意義的服役生活。社會役政策未來的走向關乎社會福利的提供與人力的有效運用，檢視整體政策規劃、落實到實施、修正的過程，建議未來的政策走向必須注意以下幾個尚待關心的議題：

### 一、確立社會役定位

如前面所提到的：我國社會役的實施迄今已逾兩年。其在社會福利領域的地位應進行檢視與確立，各縣市政府以服勤單位方式提出社會役人數需求，似若獨立於社會福利領域之外的運作模式，相較於志願服務，社會役人力的運用，普遍缺乏預算的單獨編列及專辦人員的設置，但這些卻是使社會役政策延續最重要的項目，宜及早確立。

### 二、改善社會役的人力素質

社會役的人力素質目前參差不齊，對於社會工作者而言，有效運用人力的前提是人力可作為提升專業服務與品質之用，過多一般資格與替代役體位之役男進入社會福利體系，不但不能提供專業服務，且容易淪為機構替代原有編制人力的藉口，故而，提供專業服務是必須的，除了增進專長人力運用外，這對役男長程的就業與人生規劃亦有莫大的助益，如此才是真正的雙贏。

### 三、加強輔導機制

現今發生的問題許多係因整體替代役體制不健全所致，替代役

各級的輔導工作機制尚未建立，社會役役男除申訴外，無專人輔導之機制，管理者應與輔導者有所區分，以免申訴過多卻未能達到申訴的效果，社會役的管理者多為社會福利領域之工作人員，增加專人輔導機制是使社會役延續並確保品質的重要項目。

#### 四、落實專人管理

社會役各服勤處所於實務上，常見有實際管理者過多的情形，事權不統一，致使役男人人為長官、人人分派勤務的情形，易產生不滿，缺乏繼續服勤的意願。因此，落實專人管理是必要的，其亦可避免管理態度、方法的不一致。

#### 五、降低各服勤處所之差異

公私部門間的差異自然是明顯可見的，人力運用與管理的模式尚未確立，整體住宿環境及設備上，也差異極大，役男分發後服勤環境、人力運用及管理方式的最低具體標準尚未確立，尤以管理認知及態度的差異最大、因人而異，因此，當務之急是加強各服勤處所管理者、主管的管理認知，並透過進一步相關的研究，提供公私部門運用社會役人力的參考準則，並透過積極有效的督導機制，以提升各服勤處所之管理能力與環境，並降低差異。

## 結語

社會役的人力運用於社會福利領域，是一項新的嘗試，除了瞭解整體社會役政策的規劃過程與實施現況，更有效的人力運用，以增進社會福利在服務提供、服務輸送上的能力，是非常重要的。在本文對於社會役政策規劃、執行、檢討與修正的過程進行回顧與檢視之後，社會役在公私領域實施的區別、各服勤處所人力運用與管理的模式、運用社會役人力的成本效益等，都是值得再進一步探討的議題。

（本文作者為國立臺北大學社會工作研究所研究生）

#### ◎參考書目：

- 內政部役政署執行小組（二〇〇〇）。替代役法令彙編。南投：內政部役政署執行小組。
- 內政部役政署執行小組彙整（二〇〇〇）。我國實施兵役替代役推動計畫。
- 內政部役政署執行小組（二〇〇一）。替代役法令彙編（二）。南投：內政部役政署執行小組。
- 內政部社會司業務報告資料（二〇〇二年一月三十一日）。
- 李忠敬等（一九九八）考察歐洲（德國、瑞典、法國、奧地利）社會役制度報告。臺北：內政部。
- 林中森等（二〇〇一）考察歐洲社會役制度報告——義大利、葡萄牙、西班牙。臺北：內政部。
- 陳新民著（二〇〇〇）社會役制度。臺北：揚智。

黃源協（一九九九）社會福利役管理原則之規劃。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系：內政部社會司委託。

楊培珊（一九九九）社會福利役專業訓練課程及教材之規劃。國立

臺灣大學社會學系：內政部社會司委託。

曾勞振等（二〇〇〇）考察歐洲社會役制度——奧地利、芬蘭、瑞典。

臺北：內政部。

張菊華（一九九九）建立老人居家服務志工人力時間銀行之研究。

國立暨南國際大學：社會政策與社會工作研究所碩士論文。

賴兩陽（二〇〇〇）臺灣社會福利社區化之研究——政策發展、推動

模式與實施績效。國立臺灣大學：國家發展研究所博士論文。

Chambers, D.E. (2000) Social policy and social programs: a

method of the practical public analyst (3rd ed). Boston:

Allyn and Bacon.