

如何健全社會福利之組織體系

蕭玉煌

政府部門之社會福利組織體系涵蓋社會救助、福利服務、國民就業、社會保險、醫療保健等事項，在中央涉及多個部會，因限於篇幅，本引言報告以社政機關組織體系為主要範圍。

壹、背景說明

一、目前政府部門社會福利組織體系概況

(一)中央層級

因應臺灣省政府精簡計畫，中央社政組織調整情形，即將原來臺灣省政府社會處六

科六室，合作事業管理處四組三室及社會司七科業務重新劃分，中部辦公室社政類依業務性質設七科，分別為職業團體科、社會發展科、兒童及少年福利科、老人福利機構輔導科、身心障礙福利機構輔導科、合作事業輔導科、合作行政管理科。北部社會司仍維持七科，業務重新調整為綜合規劃與婦女福利科、身心障礙者福利科、老人福利科、社會救助科、社會保險科、社會團體科及農民團體科，總計設有十四科。其間，於八十八年十一月二十日依據兒童福利法成立內政部兒童局，員額由原中部辦公室人員移撥，兒童福利業務移由兒童局辦理，原兒童及少年福利科調整為社區及少年福利科。八十九年八月，原由內政部社會司承辦之農民團體相關業務移由行政院農業委員會辦理，農民團

體科調整為婦女福利科，綜合規劃與婦女福利科調整為綜合規劃科。

(二)縣(市)層級

縣(市)層級亦隨制度改變而有所調整。八十八年一月二十五日總統頒布「地方制度法」，八十八年八月十二日內政部訂定「地方行政機關組織準則」。直轄市、縣(市)政府即依該準則擬定組織自治條例，送經各該直轄市、縣(市)議會通過後，報行政院或內政部備查。截至目前，臺灣省二十一縣(市)，皆已將組織自治條例送內政部備查；福建省二縣業已完成。根據各縣(市)政府之組織自治條例及員額配置表，有關社政單位，除福建省連江縣併民政局外，餘皆設立社會局專責機關，

局下設課辦事。以八十八年為例，臺北市政府社會局編制員額二八一名最多，其次為高雄市政府社會局一一七名，臺灣省二十一縣（市）政府中，以臺北縣政府社會局五十名居首，高雄縣政府社會局及南投縣政府社會局編制三十名居次，其餘縣（市）政府社會局之編制為十四至二十四名不等。臺灣省二十一縣（市）雖皆設立社會局，局長職等由原薦任九職等調整為簡任十一職等，惟編制員額上似尚未配合組織自治條例及員額編制表之修正而增加。

二、臺灣省政府功能業務與組織調整後期階段

相關部會研議結果，有關社政組織部分，規劃將內政部中部辦公室（社政類）、社會司、兒童局、性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會整併調整為「內政部社會福利署」。內政部為籌設社會福利署，分別於八十九年四月二十五日及六月八日召開二次會議研商並獲致結論，鑒於機關設置朝向多個單一功能機關型態為國際潮流，又兒童局、性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會依法有據，成立未久，不宜整併。八十九年六月二十七、二十八日內政部再次會商三署一司（役政署、地政署、社會福利署、宗教司）組織案時，決定將兒童局改隸為社會福利署所屬機關。性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會則不整併，另案處理。

三、中央與地方社福機關權責劃分

行政院為辦理各部會地區辦公室及改隸機關組織調整作業，由行政院研考會自八十八年一月起與相關部會協調各項組織調整作業，八十九年三月二十五日獲致各項組織調整研議結果。依行政院研考會與

中央與地方之分工係依據憲法之規定；中央與地方之關係則是均權；中央與地方在社會福利分工而言，中央所掌理事項以政策規劃、立法推行、指導及監督為主，具有全國一致性之業務，由中央立法與執行；地方則負責自治事項之規劃與推行。根據行政院於九十年九月二十一日函送立法院審議之社會福利基本法草案，上述憲法之精神，落實於草案第十條及第十一條，明定中央政府與地方政府社會福利事權之劃分，以建立責任政治，保障人民之權益，該法草案第十條至十四條，明定各級政府社會福利支出之負擔應依法律規定辦理，並規定社會福利經費來源及各級政府應寬列社會福利經費，以落實社會福利之執行。

根據社會福利基本法草案第十條、第十條中央社會福利機關事權有下列六點：
(一)全國性社會福利政策、法規與方案之規劃及釐定事項。

(二)對直轄市、縣（市）政府執行社會福利之監督及協調事項。

(三)中央社會福利經費之分配及補助事項。

(四)中央或全國性社會福利事業機構之

設立、監督及輔導事項。

- (五) 社會福利國際交流之促進事項。
- (六) 其他具有全國一致性之社會福利事項。

而直轄市、縣(市)政府之社會福利事權如下列四點：

- (一) 直轄市、縣(市)社會福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定及執行事項。
- (二) 中央社會福利政策、法規及方案之執行事項。
- (三) 直轄市、縣(市)社會福利事業機構之設立、監督及輔導事項。
- (四) 其他直轄市、縣(市)因地制宜之社會福利事項。

現今依據財政收支劃分法第三十條及地方制度法第六十九條規定，有關中央對地方政府之補助制度有了重大變革。將中央各機關原編列補助地方政府各項計畫型補助款予以重新檢討；並將屬於對地方政府一般經常性支出、基層建設、小型工程、基本社會福利及教育設施等所需經費，改由行政院直撥補助臺灣省各縣(市)，同時依客觀之衡量

指標及參酌各縣(市)財政能力，本透明化及制度化之原則予以分配，九十年行政院匡列定額社會福利經費補助一〇五億元，九十一年度一一六億元。

根據社會福利基本法草案第十二、十三條，中央、直轄市及縣(市)政府(以下簡稱各級政府)對於社會福利支出之負擔，依各該法律之規定；法律未規定者，由各級政府依其權限及財源籌措情形辦理之。(明定中央、直轄市及縣(市)政府社會福利支出負擔之原則。中央、直轄市及縣(市)政府對於社會福利支出之負擔，除各該特別法律規定者外，地方制度法第七十條及財政收支劃分法第三十七條、第三十七條之一等亦已有基本規範，爰為如上規定。)

而各級政府的經費來源有各級政府社會福利經費之來源如下：

- (一) 各級政府年度預算。
- (二) 社會福利相關基金。
- (三) 私人或團體捐贈。
- (四) 社會保險費用收入。
- (五) 其他收入。

四、公私部門社會福利 分工合作

所謂公私部門社會福利分工合作，在我國，就是在行政上推動社會福利業務委託民間辦理。由於社會福利業務委託民間辦理可以縮小公共部門的擴展，並增加行政預算的彈性、降低生產成本等，所以我國從八〇年代後採取公設民營的模式。對於我國社會福利民營化政策的討論，原則上以民國八十六年內政部訂定的「推動社會福利民營化實施要點」做為基準(目前因相關法律已有依據即將停用)。此要點開宗明義指出其目的是為結合社會資源，委託民間共同推展社會福利服務。以臺北市公設民營為例，真正促成民營化的條件，在於政府的人事精簡政策減少公務人員的進用，使得當時諸多福利機構的經營出現困窘；再加上市民主義及社區主義的論點，鼓勵結合民間資源共同行事，導致社會福利擴散效應。

由於政府陸續公布政府採購法、行政程序法、促進民間參與公共建設法等，加強行

政業務委託民間辦理之法制基礎。

「精簡政府員額」與「結合民間資源」

可說是影響我國社會福利發展過程中的兩個基軸。人力配備對於政府社會行政部門推動社會福利具有關鍵性的影響力，直接服務屬勞力密集固不待言，社會福利政策與方案的規劃，預算的執行也都需要專業人力，然綜觀臺灣社會福利的發展，不論中央或地方均相當嚴重地受制於組織員額精簡政策，即便隨社會變遷的腳步，民間新興服務需求殷切，社會福利預算大幅攀升，相對應社政人力之成長仍十分有限，以致造成社會福利資源的錯置與浪費。

在精簡員額的影響下，長期以來社政部門的主政者一直很清楚在體制內新增組織或增加員額之困難度，並朝「公辦民營」方向規劃更為精確，而日後從中央到地方均以行政業務委託民間辦理」為行政革新的主要策略，做為政府的既定政策，更大大約制了社會福利服務輸送各種可能模式的選擇與符合資源有效運用及人民利益的組合方式。

貳、問題分析

一、社會福利支出分散 以及社政機關層級 過低

過低

依照監察院於九十年十一月八日提出調查報告認為，中央社會福利預算編列所涉及之機關分析，中央社會福利業務分散在十二個部會各自辦理，一直未有統籌的運作機制，加以有效的管理與運用，導致社會福利資源分配不公、資源錯置。而社會司雖負責主要社會福利政策規劃與制定，但由於屬於內政部的幕僚單位，加上社會司在內政部事多情形下又屬弱勢，更難以有足夠的地位與其他部會協調。

行政院組織法研究修正專案小組對於社會福利行政體系提昇至部會層級，曾建議採取三種型態之一：社會福利與醫療衛生整合；社會福利與勞動部門整合；內政部社會司提高層級為社會福利總署，至於採何種方

式整合，目前由總統府成立之政府改造委員會對組織再造作檢討。在尚未提昇層級前，於行政院下設社會福利推動委員會，以協調各部會業務、規劃重大社會福利政策的機制，但僅為暫時性的任務編組，並非非常態性的機關組織。

二、人力配置不足

推動社會福利工作人力的量，長久以來一直出現嚴重不足，主要由於社會福利措施逐年增加，但社政人員編制卻未相對增加，僅增加一些臨時約聘人員。依據八十九年四月內政部社會司編印的「社會福利白皮書」中有關福利服務輸送的人力配置問題，即提到我國社會福利人力不論就質或量而言，仍呈現嚴重不足的情形，以臺灣地區各社政單位編制內人員為例，仍不到八百人的規模，以少於行政院衛生署單一部會的人力，卻要擔負全國的社會福利規劃、行政、輸送、評估等工作，難以確保福利服務的品質。

其次，縣（市）政府的社工人力，除臺

北市與高雄市已將社工員額納編外，其餘目前仍以約聘人員為主，且地方政府均表示基層人力缺乏又常流失、專業人力留不住的困境，致使地方政府在基層社會福利人力的缺乏下，一人常兼辦多項業務（社會局人力兼辦性侵害暨家庭暴力防治中心的情形即為一例），或讓非具有專業學歷與背景的人來主辦該項業務者。根據社會工作專業人員協會截至九十年五月統計，二十縣（市）政府社工人員與目標服務人口的比例資料顯示，每位社工人員平均須服務人數高達萬人以上，甚至達到三萬餘人，服務量沉重。

三、中央對地方補助的問題

地方政府在政策、法律上如何與中央政府互動，須釐清中央政府與地方政府的角色與地位，是上下關係、夥伴關係抑或政策規劃與執行關係等；換言之中央與地方應維持何種關係方能有效使用資源。

中央政府如何確保補助地方政府的經

費運用在社會福利項目上，而面臨地方政府將社福經費移作其他非社會福利用途的項目。

中央政府該如何避免地方政府使用補助經費的扭曲情形，如基於選票，將大部分的社會福利經費集中在津貼或現金的發放，以收立即的效果，但相對之下，勢必減少福利服務措施。

中央政府是否有足夠的財源執行中央法定的社會福利政策與方案，又執行中央法定政策後，地方政府是否仍有足夠的剩餘財力，來規劃因應地方特殊性需求的社會福利項目。

許多縣（市）缺乏健全的社會福利團體，導致許多方案無法委託執行，而偏重現金給付發放，因現金給付是最快執行社會福利經費的方式。

四、政策執行面的二個問題

(一) 實施計畫與契約中委託明細的精準性

受限於委託明細規劃之不周延與契約用語之不精準，以致契約委託兩造對於委託內容有認知上的差距，共識不夠。被委託者無從衡估本身的能量是否足以承擔，委託者輸入購買服務的資源是否足夠；委託者也無法確定公帑之運用是否符合成本效益原則，政策與方案目標是否如規劃被達成。結果，政府與民間合作「夥伴」關係互信基礎待釐清。

(二) 契約委託的「成本」可否精確地計算

計算社會服務的成本及契約委託的成本，從公部門的角度來看有兩層意義：一是政府在評估以契約委託做為福利服務輸送方式是否較「公辦公營」有利時的重要參據；二是政府部門在估量應在契約委託關係中投入多少資源。

行政單位原先願意提供的資源與民間所計算的成本結構、期待政府投入經費之間

出現落差，因此儘管經過多年來制度化的努力，此一歧見仍是目前個別民間受託單位、及委託機關雙方各說各話的重要主題。

參、因應對策

盤的推動，各區域成立服務輸送網，整合區域資源。

二、有關人力不足的因應對策

在量的方面，政府已推動行政業務委託

一、有關社會福利專責機關

民間辦理，經由公辦民營等方式，鼓勵民間團體參與社會福利工作，又輔以運用志願服務人員及替代役人力，以爲因應。在質的方面，由於大專院校大量培育社會工作相關科系畢業生陸續進入社會福利工作領域就業，輔以在職進修，加強在職訓練，社會福利工作人員素質已有提升。而八十六年社會工作師法公布後，每年舉辦社會工作師考試，目前已有一、〇八〇名社工師，另考試院並於八十八年同意於機關組織編制內增設「社會工作師」職稱，以擴大專職社工人員的任用。

規劃成立部級社會福利主管機關是多年來各界努力的目標。行政院研考會目前正在配合政府改造，研議行政院組織法草案，本案總統府已成立政府改造委員會對組織再造作檢討，今年四月即將完成規劃。

在地方層級，體系和人力調整應配合業務需要予以規劃，建構具有執行能力的社會局、於鄉（鎮、市、區）公所增設社會課，執行各項社區工作，增強基層社會福利人力，現有村里幹事接受社會工作訓練，使社會工作概念能夠落實到最基層，設立單一窗口或個案管理中心，讓跨局處的單位能作全

業制度，危及服務品質、破壞勞動市場，甚至形成反淘汰現象。

三、確實落實財政收支劃分法第三十七條之規定

使各級政府支出之劃分更加明確，尤其涉及國民教育、警政、消防、社會福利等支出，其經費負擔應予釐清，確實檢討中央與地方功能界定與權限劃分。

四、中央與地方應以「夥伴關係」處理彼此權限的爭議

人事權和財政權都是行政權不可分割的權限，社會福利屬地方自治事項，對於地方人事任免完全自主，中央對地方向無人事任免權問題，夥伴關係應無疑義。至於最近流行權力下放，又牽涉分權的問題，分權就是有較高度的自主權，但分權在中央仍應透

過立法權，以及透過司法來解決爭端，分權不能造成統整的困難，以及造成區域不平衡為前提下進行。

五、政府業務委外策略

所謂「政府業務委託民間辦理」，是指行政機關將其執掌的部分權限或業務委託民間團體或私人處理的情形，由行政機關保留必要監督權限的前提下，透過授權或契約等形式，將其委託給民間企業、團體或私人代為處理的方式。

政府照顧弱勢族群是責無旁貸的責任，故維持一定比例的公辦公營業務是必須的，一方面避免喪失政府參與服務的主動性與自主性，另一方面可維持一定量的服務體系，以承擔調節支援的功能。

至於業務委託必須建立在良性競爭的供給市場、標準化的服務指標，周密完備的法規，健全的专业人員制度及具創新、彈性的前提條件下進行。

政府業務委託，大致可採取補助、委

辦、公設民營等方式，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務，並採BOT模式、公設民營，業務委託、業務外包、多元化經營等方式辦理。

六、Salamon 的夥伴關係

理論

Salamon 認為福利國家或志願性部門皆

無法解釋政府與志願性部門間的夥伴關係，福利國家的理論過於重視政府角色的擴張，侷限在龐大科層體制的探討，而忽略政府也是重要的經費供給者，同時也忽視了志願性部門的活動，僅將志願性部門視為是一種殘餘的地位，用以補充市場與政府的不足。

夥伴關係的基本精神有下列八點：

(一) 志願性行動是民主社會的基本要素。
(二) 獨立且多元的志願性與社區部門為健全社會福祉的根基。

(三) 在公共政策與服務的建立及輸送過程中，政府和志願性、社區部門雖各有其獨特性，但其角色與功能卻是互補的。

(四) 夥伴關係不僅能創造附加價值，而且有意義的諮詢 (Consultation) 亦可以建立關係，改善政策的矛盾，及強化服務及方案的設計與輸送。

(五) 政府及志願性、社區部門有不同的責任方式及不同的利益關係人，但兩者都需要廉正、客觀、責信、開放、誠信及領導。

(六) 志願性與社區部門有權從事倡導工作。

(七) 政府應該是志願性與社區部門的主要經費贊助者，經費贊助市政府及志願性、社區部門間的重要關係。

(八) 政府及志願性、社區部門均需了解促進所有人機會平等的重要性，這是不分種族、年齡、身心狀況、性別、或宗教。

自九〇年代以來，在英國的志願性行動中，最重要的趨勢是政府與志願性部門的關係愈來愈緊密。而在一九九七年五月工黨執政後，更極力運用夥伴關係推動公共政策。他們認為，不論是在目前或於未來，「夥伴關係」都是志願性部門最重要的政策。

從福利民營化的「契約」關係轉換到分

權運動的「盟約」關係，其間最大的差異在於將注意力由「競爭市場」機制的強調轉移至意圖建構出既平等且互惠的「夥伴關係」。

若要建立夥伴關係，需要先建立夥伴間的信任（政府與民間社福機構）、發展共享的願景、需要時間建立願景、接納不同的意見、強化夥伴的能力、建立處理危機的模式、夥伴關係的過程與結果並重，了解徵信對象及如何建立公信力及開放資訊給對方等條件。也就是說，夥伴關係需建立在下列幾個前提之上：

(一) 有管理能力的地方政府

民營化與分權並不是將公共服務的責任推卸給民間組織，而是將權力與資源釋放給民間，這需要地方政府具有將權力與資源轉交給民間的管理能力。要與民間非營利組織建立真正的夥伴關係，需要地方政府有足夠的資源、組織能力，這是地方政府需要思索的。

(二) 政府與民間非營利組織的互動機制

政府與民間非營利組織的關係應建立

實際可操作的機制。首先政府與民間非營利

組織雙方先需建立窗口，其次在任何政策的

擬定之前應有充分的研究與討論，接著才提

出政策初步草案，透過政策諮詢的過程，向

服務使用者徵詢意見，然後完成政策草案，

再經過諮詢過程裁定案。同時也需每年做定

期的評估，以提出檢討改進意見。這種程序

雖然繁雜，但能讓使用者參與決策，也使決

策更謹慎，不至於淪為少數專家做決定。換

句話說，不應該讓民間非營利組織成為「代理」

或「福利服務的代工」，而是參與政策、財務

規劃、與服務供給的夥伴。

（本文為「全國社會福利會議」議題三之引

言報告）

（本文作者為內政部社會司司長）

◎參考書目：

國九十年三月二十三日 臺北市農訓協會天

母國際會議中心 孫健忠譯 P. Widing 著（一九九九）

全球化、區域主義與社會政策 社區發展季

刊 第八五期 二二七—二五〇

鄭讚源（一九九七）既競爭又合

作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中

政府與非政府部門的角色

內政部（一九九九）「社會福利基

本法草案」規劃研究報告

內政部社會司（二〇〇〇）社會福

利白皮書——社福新願景

王增勇（二〇〇一）從社會工作專

業看家支中心經驗 在災後生活重建研討會

南投縣社區家支中心經驗的回顧與展望 民