

我國社會福利行政體制現況與問題的初探

孫健忠

壹、社會福利與行政體制

社會福利的推動成爲現代國家保障國民生存權最重要的方式，也是現代國家具體的表徵。然而，政府雖然制定社會福利政策，但政策本身並非能自我執行。換言之，必須藉由社會福利行政體制的建構來落實社會福利政策的目標。就社會福利服務而言，良好的社會福利行政體制可以達成社會服務效率、效能與品質的多重目標。因此，行政體制的設計相當的重要。此外，行政體制的設計也不能僵化，必須隨著社會福利內、外環境的變化，適時的調整與因應。

社會福利行政體制的設計有兩個重要的面向。其一爲中央政府與地方政府的關係，此包括中央與地方權責的分工與社會福利經費的分擔。權責分工所涉及的爲社會福利服務究應由誰主責提供；經

費分擔所涉及的爲福利服務的經費應由誰負擔。實質上，這兩者之間彼此又互有關連。其二爲社會福利的範圍及內容甚廣，因此可能由一單獨的部會負責。在此情況下，中央政府應設置那些部會來執行社會福利，又這些主管部會的名稱與職掌爲何，不同的部會之間又該如何的進行分工與協調，這些都是要思考的議題。

貳、中央與地方的關係

關於中央政府與地方政府職權的分工，所呈現的是分權化(Decentralization)與集權化(Centralization)的討論。贊成分權化的主要論點爲地方政府相較中央政府的優點有：(1)對於地方問題的瞭解更爲深入；(2)更能回應地方的特殊需求；(3)能從事實驗性質方案，縱然失敗，也不會全盤皆輸。然而地方政府的作爲也有

限制，因此贊成中央集權的論點為：(1)地方主義會淪為偏狹與壓制 (parochial and oppressive)，此乃因為以地方為基礎較易形成凝聚的多數，反而忽視到其他人或少數弱勢者的利益，亦即傾向於保護既得利益的優勢者；(2)地方政府較無法對全國性的問題使力，而中央政府擁有廣大的資源，可以擴大技術與行政的能力 (technical and administrative capacity)。

政府不同層級的分工所反映的是各國歷史發展的背景。以英國的社會福利發展而言，早期都是以地方為主體，如濟貧法就是由地方 (教區) 負責，其後福利服務逐漸發展，一些活動及方案逐漸轉由中央層級運作。一九四五年後，隨著福利國家的興起，雖然地方政府的預算與方案趨於增加，但中央所掌管的權責與資源相較更多。此外，由於地方政府徵稅的能力減少，其大部分的經費支出來自於中央政府的補助。因此，以英國而言，較趨向於中央集權；換言之，地方政府在英國社會福利制度中居於輔助的地位 (subsidiarity position)。然而，就美國而言，所反映的卻是分權化的精神，亦即地方政府較聯邦政府擁有較多的權限。

依據我國憲法中央與地方權限分配的規定，其事務有全國一致性之性質者屬於中央，有全省一致性之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，亦即所謂的均權主義。因此，以最近備受爭議的財政收支劃分法修正而言，所涉及的並不只是錢下放這麼簡單的事，而是牽涉到中央與地方權力的劃分。到底我國要走中央集權還是地方自治，其間的配套機制為何，都是要面臨討論的問題。

一、現況

(一) 中央與地方的權責

我國中央政府與地方政府的社會福利事權並沒有非常明確的劃分，由於社會福利的立法均由中央或授權中央訂定，地方政府事實上成為中央的委辦單位。雖然現行地方制度法中規定社會福利屬於地方自治事項，但財政收支劃分法中又沒有規定財源，因而形成地方有責，但無錢的困境。此外，社會福利雖是地方自治事項，但是並未對社會福利的內涵界定，出現模糊不清的情事。簡言之，現況所呈現的是中央主導，地方遵從，亦即地方政府扮演臣屬的角色。

(二) 中央對地方的補助

中央政府對地方政府的補助，原分為一般型補助和計畫型補助。一般型補助是中央政府每年編列預算，固定要給地方政府的基本開支補助；計畫型補助則是放在中央各部會之下，根據各縣市業務的需要，給予地方的補助。自九十年代起，中央對地方補助制度進行變革，將過去屬於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經費，改由行政院直撥補助各縣市政府，而屬於計畫效益涵蓋面廣、跨越二個以上縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設等的計畫型補助經費，則仍維持由中央各機關續予編列。

表一 各級政府自有財源的比例

年度	中央	臺北市	高雄市	縣市	鄉鎮	省府
84	94.0	99.4	79.9	57.1	41.0	48.1
85	91.8	88.3	78.7	53.4	39.5	43.5
86	89.0	97.1	76.0	55.0	39.5	42.4
87	105.4	98.6	75.2	52.5	41.5	53.5
88	95.8	95.9	77.0	53.2	38.7	72.5
89	83.3	85.3	73.9	57.1	46.9	-
90	77.7	86.9	72.4	53.7	54.9	-

附註：九十年度為預算數，其餘為決算數；自有比率是指自有財源除以歲出，自有財源不含補助及協助收入、舉借收入。

資料來源：財政部。

療補助、以工代賑、充實社會救助金專戶、低收入家庭生活補助費、身心障礙者參加社會保險費補助、建立社會福利志願服務制度、推展少年福利服務、推展老人福利服務、推展身心障礙福利服務、推展兒童福利服務、推展性侵害防治業務、推展社區發展工作、推展家庭暴力防治業務、推展婦女福利服務、規劃建立社會專業制度及就業補助等。(2)調整為一般性補助款計四項：包括中低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼調查行政費、低收入調查行政費、辦理災害補助、復健及地方零星工程等。

(三)地方的財政自主能力

在此新制

度下，九十年
度調整改由行
政院直撥補助
各縣市政府的
社會福利計畫
項目合計有二
十項，分爲：
(1)調整為社會
福利經費者計
十六項：包括
中低收入戶醫

依表一的資料，除了臺北市與高雄市自有財源較為充裕外，縣市政府及鄉鎮自有財源比率一直維持在四成、五成之間。換言之，約有一半的財源不是要靠向中央申請補助，就是要靠舉債維持。據此，地方政府財源的不足使得其行政發揮能力受到相當的限制。

二、問題

(一)中央集權又集錢

雖然我國憲法中的規定係採均權制的精神，但在法定社會福利項目中，那些屬於中央政府應主責，而那些又是因地制宜，應由地方承擔者，並沒有明確的責任分工。實質上，中央政府長期以來是「集權又集錢」，社會福利政策由中央主導，在法規制定時，也常未考慮到地方財政之承受能力，因而增加地方財政負擔，被批評是「中央請客、地方買單」，不但為地方所詬病、甚至演變成中央與地方之間的政治紛爭。

上述情事，隨著政治民主化與選舉的頻繁而更形加重，政治人物為了討好選民、常亂開選舉支票，擴大不必要的支出，同時為了選票，刪減各種稅收，造成地方稅收來源銳減，更加深了地方的財務困境，造成地方政府好像小媳婦，看著中央的臉色生活。

(二)法定福利無法到達標準

依據內政部九十年度對臺灣省各縣(市)政府執行社會福利績

表二 九十年臺灣省各縣市執行法定社會福利項目一覽表

縣市別	已開辦者(項)	未開辦者(項)	達成率(%)
臺北縣	80	17	82.47
宜蘭縣	75	22	77.32
桃園縣	77	20	79.38
新竹縣	71	26	73.20
苗栗縣	69	28	71.13
臺中縣	79	18	81.44
彰化縣	61	36	62.89
南投縣	71	26	73.20
雲林縣	69	28	71.13
嘉義縣	74	23	76.29
臺南縣	74	23	79.29
高雄縣	79	18	81.44
屏東縣	78	19	80.41
臺東縣	71	26	73.20
花蓮縣	79	18	81.44
澎湖縣	69	28	71.13
基隆市	67	30	69.07
新竹市	81	16	83.51
臺中市	71	26	73.20
嘉義市	78	19	80.41
臺南市	83	14	85.57

附註：法定社會福利項目共 97 項。

資料來源：內政部（2001），九十年中央對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告（附冊）。

使用；(2) 地方政府是
否有足夠專業人力與
能力規劃社會福利方
案；(3) 地方政府是否
能考量實際需求與財
務狀況，不受選舉的
影響，而依照社會福
利方案的優先順序確
實執行，以避免福利
排擠效應；(4) 地方政
府是否有足夠財源因
應中央政府所訂的強
制執行法定社會福利

效實地考察報告，如表二所示，很明顯的可以發現就政府的法定社會福利項目，在總計九十七項中，各縣市政府均未到達開辦的標準，達成率在六九·〇七%至八五·五七%之間。雖然該報告對於各項目執行的量與質未予納入考量，因此無法呈現各縣市社會福利服務的優劣，但至少反映了地方政府無力貫徹中央的政策。易言之，地方政府財源的不足導致連法定福利項目都無法舉辦。

(三) 設算補助制度引起擔憂

長久以來，地方政府由於自有財源不足，必須依賴中央的補助

款。如前所述，為強化地方自治，行政院於九十年改採用設算的補助，取代以往以專案申請補助的方式。如此一來，地方政府較能因應其地方特殊性需求（如部分縣市人口老化情形較為嚴重、身心障礙人口較多、外來人口比例偏高或多為自然災害地區等）規劃社會福利相關措施。

此種社會福利經費補助方式的轉變，雖使地方政府可以掌握所有福利資源，進行分配。然而，地方民間社會福利團體對此有諸多質疑，並擔憂其對地方社會福利發展帶來倒退的負面影響。這些質疑包括：(1) 相關配套措施能否避免地方政府對社會福利經費扭曲的

項目，以消弭「中央買單、地方付錢」的怨言；(5)地方政府除執行法定社會福利項目外，是否仍有其他足夠經費規劃其因應特殊性需求的社會福利方案。

參、社會福利的組織分工

由於社會福利所包括的內涵甚廣，因此各國社會福利的推動都不是由單一部會所完成。換言之，中央政府的社會福利業務分散在各部門，各有職掌與分工。

然而，在眾多業務中，較受到關注的是社會行政、衛生行政與勞工行政之間的組合，以及彼此之間的位階。以各國的型態而言，有將社會福利置於內政系統之下，有將社政與衛政合一部門，有將社政與勞政合一部門，也有將衛生、福利與教育合為一部門。此外，隨著社會環境的變化，各國的組織重組也因需要而進行，如日本最近通過的中央廳改革基本法，將原厚生省與勞動省合併為「勞動福祉省」，英國亦將原先的社會安全部 (Department of Social Security) 與勞動部門合併調整為「勞動暨年金部」(Department for Work and Pensions)。

就我國歷史發展而言，社會福利行政組織亦歷經多次變革。民國三十八年前行政院有社會部與衛生部的分別設置，三十八年後，政府將該兩部合併於內政部下，其中社會部業務分為社會、勞工、合作三司；衛生署則縮編為衛生司。民國六十年衛生司擴編為衛生署，

直隸行政院。七十六年，為加強保障勞工權益，增進勞工福祉，將勞工司與職業訓練局提昇為行政院勞工委員會。民國八十八年內政部成立兒童局，將兒童福利業務自社會司分出。

一、現況

(一) 社會福利業務分散各部會

依據我國憲法規定，社會福利的範圍包括社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健工作。若依中央政府總預算書，編列社會福利歲出預算的機關計有十三個部會，各有負責的事項，如表三所示。

(二) 社會福利推動小組 (社會福利推動委員會)

負責整合

由於社會福利業務分散於各部會，因此如何的整體規劃與整合，就變得相當重要。雖然行政院經建會與研考會有其責任，但經建會主管為經濟事務，而研考會以研究發展與管制考核為主，因此我國社會福利常被批評為只有「政策福利」而無「福利政策」，亦即社會福利只因政黨的訴求而擴張，卻無整體的規劃。八十七年全國社會福利會議結論，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。該小組於八十七年十月三日

表三 九十會計年度中央政府社會福利支出按機關別編列一覽表（單位：萬元）

機關別	社會福利支出數額	佔社會福利支出總額(%)
考試院主管	426,413	1.4
青年輔導委員會及所屬	61,126	0.2
原住民委員會及所屬	75,060	0.3
內政部主管	5,068,916	17.1
國防部主管	1,176,210	4.0
財政部主管	3,684,729	12.4
教育部主管	17,778	0.1
經濟部主管	4,833	0.0
交通部主管	293	0.0
退輔會主管	4,021,756	13.5
農業委員會主管	2,471,206	8.3
勞工委員會主管	6,900,390	23.2
衛生署主管	4,445,552	15.0
臺灣省政府及所屬	14,820	0.0
補助臺灣省各縣市政府	1,281,683	4.3
調整軍公教人員待遇準備	51,751	0.2
社會福利支出總額	29,702,516	100.0

資料來源：黃煌雄等（91），我國社會福利制度總體檢調查報告，七〇頁，表三。

畫、托兒及學前教育整合方案、學校社會工作員制度、有關我國全民健康保險引進個人醫療儲蓄專用帳戶的試辦或實驗案、落實老人社區照顧措施、老人長期照護三年計畫、社會保險、社會救助及社會津貼的整合與整體社會福利財政規劃、結合政府及民間組織加強自殺防治等十五項議題的討論、協調與整合。

（三）社會福利行政組織的研修

多年來，社會福利團體及學者建議提昇內政部「社會司」位階的呼聲始終未曾間斷。民國七十六年行政院鑒於事務不斷增繁，為適應國家政務需要，研擬有「行政院組織法

成立，八十九年五月政黨輪替後，九十年五月行政院社會福利推動小組提昇為社會福利推動委員會，其組織型態仍屬任務編組，其功能為擴大社會福利政策及重大措施的協調、諮詢、審議及規劃機制，並擴大民間參與，委員由二十一名增加為二十七名。

該會（小組）自成立以後，所決議重要事項包括：社會福利基本法草案研議架構及內容、輔導未立案社會福利機構組成訪察小組及專案輔導團隊、社會福利人口群與福利機構供需概況、社會福利白皮書編寫、社會福利役規劃、研提建構臺灣長期照護體系先導計

修正草案」。關於社會福利行政組織方面，勞工委員會將改制為勞動部，另為實施全民健康保險，將衛生署改制為衛生福利部，除辦理原掌工作外，並掌理全民健康保險，以及有關社會福利事項。換言之，政府希冀合併衛生與社政為一部。該草案在立法院審議期間，對於衛生與福利是否應予整合、誰大誰小，以及名稱的稱謂出現相當多的討論；其後，行政院撤回該案，爭議暫告終止。

民國八十一年，行政院研考會委託學者就社會福利行政體制的規劃專案研究報告中指出我國未來社會福利行政組織有甲、乙、丙

三個可擇方案。甲案為社會福利、衛生分開設部；乙案為社會福利、衛生整合設部；丙案為社會福利及勞動整合設部。研究小組建議為順應時代潮流的變遷，貫徹專業分工的政策，避免分合爭論的浪費，我國社會福利行政的中央單位宜以單獨設立社會福利部為宜，並另分別成立衛生部與勞動部。

八十三年行政院組織法第二次研修專案小組，仍決議將內政部社會司之社會福利業務與衛生署合併，並稱為「厚生部」。按「厚生」一語出自尚書大禹謨篇之「正德、利用、厚生」一辭，有養民之意，實已將衛生及社會福利之涵義包括在內。八十七年三月間一度傳出為配合政府組織再造及為成立厚生部作前置準備，行政院有意修正行政院組織法，先規劃成立「社會署」，下設社會福利、社會保險、社會救助、社會團體、綜合五組，統籌全國社政，惟最後並未定案。

八十七年六月行政院推動組織再造計畫，根據此次（第三次）研修小組報告，仍有甲（衛生福利部或福利衛生部）、乙（社會福利暨勞動部）兩案的提出，並待行政院作政策決定。根據該報告，甲案的優點為：(1)透過全民健康保險運作體系與經驗，協助推動社會福利相關措施，可提供及時且迅速之社會福利服務。(2)整合醫療衛生與社會福利之行政體系，可有效提升各項服務品質，促進福利資源有效配置。缺點為：(1)社政與醫政人員之背景異質性較高，專業性不同，未來整合後將增加行政管理之困難。(2)醫療問題之迫切性較高，未來整合後，容易造成社會資源移轉至衛生相關政策，反而不利社會福利政策之推動。(3)現行醫療體系組織規模、人力及資源

均較社會福利業務為多，一旦予以整併，恐將造成「衛生大、福利小」之規模，引發民眾認為政府重衛生、輕福利之誤解。

至於乙案的優點為：(1)勞工福利與社會福利關係密切；我國社會福利制度是以自助、互助、扶助原則為三大支柱，先以就業安全為首要考量，透過社會保險的保障，輔以福利服務為最後的保護，如此交織成積極、消極兼具之完整社會安全網。(2)提升行政效率：就業福利、維持收入福利及社會福利係福利三大要項，現分由不同行政部門設計與執行。如能將就業福利及社會福利主管機關加以整合，將可統一事權，減少資源浪費。(3)整合阻力較小：勞政及社政人員之背景相似，彼此領域之業務內容較為熟悉。(4)符合世界潮流：世界各國社會安全體制，不論年金、醫療、職災、失業及家庭津貼等各項業務，均是以「勞動社會部」之架構所佔比例最高。然此案的缺點有：(1)各類社會福利人口群難獲醫療衛生單位的配合與支持。(2)易引起勞動大，福利小的爭論。

民國九十年十月總統府成立「政府改造委員會」，在行政院組織案的討論中，原主張成立「社會安全與人力資源部」，整合勞工政策、社會福利、醫療與公衛政策，由單一機關負責，但因部分委員有意見，最後仍決議成立「勞動及人力資源部」，並將衛生與福利合一，改稱為「衛生及社會安全部」。行政院隨後於九十一年三月院會中通過「行政院組織法」法案，送立法院審議。然同年五月所舉行的全國社會福利會議結論中雖贊成整合社會福利與醫療衛生行政體系，但建議的稱謂為「社會福利及衛生部」或「衛生及社會福利部」。

二、問題

經由上述，可以發現我國社會福利行政組織所呈現的是多元分散的特質。黃煌雄等在「我國社會福利制度總體檢報告」中對此更一針見血的指出：「行政院長期將龐大社會福利的編列與執行，分散及多個部會各自辦理，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的不公、不均與浪費，顯有失當。」據此，我國社會福利行政組織有下列的問題：

(一)內政部社會司位階偏低

我國現行的福利措施與責任，是分散與附屬各部會之下，並無一個獨立部門負責整體社會福利政策規劃與制定，而目前社會福利主要負責單位雖為內政部社會司，但社會司並非行政主管機關，僅是內政部的幕僚單位，加上社會司在內政部事多權雜情形下又屬弱勢，難以有足夠的地位與其他部會抗衡，更遑論參與行政院的決策角色。因此，社會福利業務執行所出現的問題與社會司低的位階脫離不了關係。

(二)社會福利行政體系缺乏整合

目前社會福利組織係以社政、衛政與勞政為主，且分別由內政部（社會司）、衛生署及勞工委員會主管。然而，在相關事務方面，彼此之間缺乏統整。以社會保險而言，雖然權責屬於內政部（社會

司），但在實際運作時，勞工保險由勞工委員會主管，公教人員保險由考試院銓敘部主管，社會司所主管的僅有農民健康保險。另外，退輔會執行的輔政工作長久以來皆未納入社會福利的整體規劃，不僅造成資源的重疊與浪費，亦難以發揮整合的互補功效。綜合而言，這種分散附屬於各部會編列預算與執行的多頭馬車現象，不僅造成我國社會福利預算政策發展的分離，缺乏統籌整體規劃的結果，更導致社會福利資源分配的不公平與福利提供階層化的現象。

(三)社會福利推動小組（社會福利推動委員會）

未能發揮功能

行政院以任務編組方式成立「行政院社會福利推動小組」（後改稱社會福利推動委員會），期發揮社會福利政策及重大措施的規劃、協調與整合的功能，以落實社會福利工作的推動。但該小組自成立以來，平均每三至四個月召開一次委員會，且每次會議進行的時間有限，面對國家新興或變遷快速的社會問題是否能適時因應，頗堪存疑。又社會福利推動小組的主體幕僚作業係由內政部社會司負責，因該司層級過低，在協調其他部會級機關配合的運作上亦常力不從心。因此，社會福利小組成立以來的規劃整合效果始終受限。

(四)社會福利行政組織研修多年未決

我國行政院組織法的研修由民國七十五年迄今，已超過十五年，惟仍未定案。在其間，各界不斷呼籲應提升社會福利主管部門

至部會層級，亦始終未能落實，以致現今雖然社會福利支出雖已高居中央政府支出項目的首位，但卻未有統籌整合的運作機制，加以有效的管理與運用。易言之，在政府追求效率與效能的同時，行政院組織法的研修不啻是一個反諷。

肆、結語

經由前述，我國社會福利行政體制在中央政府與地方政府之間的關係，以及社會福利行政組織的設立上確實存在一些問題需要處理。政府對此已有體認，並積極試圖解決，這也是總統府成立「政府改造委員會」的重要任務。該會首先在行政院組織調整方案中，仍秉承衛政與社政合併的原則，決定成立「衛生及社會安全部」，並經行政院院會通過。至於中央與地方的權責與財政收支劃分，及社會福利補助款的設算則仍在研擬中。

如何針對現況問題，開一個正確的處方是一個挑戰。特別是任何一個選擇，都有其優缺點，並沒有一個萬靈丹，此可由各國基於不同的背景與問題都有不同的選擇類型可資證明。然而，無論採取何種方式，都必須要有其論證的基礎，也就是說對我們本身的環境與問題有明確的瞭解，對應有的配套措施有完整的規劃。一味的參考其他國家的經驗，反而會使我們陷於盲目的風險。更重要的是，面臨全球化的競爭，社會福利行政體制的改革已刻不容緩，延宕只會產生更多的問題。誠盼政府能早日定調，並經由民意機關的討論，

讓此一重大的社會工程趕快定案。

（本文作者為臺北大學社會工作學系教授兼主任）

◎參考文獻：

- 中華民國社會工作專業人員協會（一九九六）推展成立社會福利部運動工作實錄。
- 古允文等（一九九九）「邁向二十一世紀社會福利白皮書」初稿規劃結案報告。內政部社會司。
- 行政院研究發展考核委員會（一九九八）行政院組織法（八十一年至八十五年）研修報告。
- 行政院研究發展考核委員會（二〇〇〇）行政院組織法（八十七年）研修報告。
- 黃煌雄等（二〇〇二）我國社會福利制度總體檢調查報告。臺北：監察院。
- 藍忠孚等（一九九三）我國社會福利行政組織結構及功能之探討。臺北：行政院研考會。
- Cochrane, A. (1998), "Central-Local Relations", in Alcock, P. et al. (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Blackwell, pp. 184-190.
- Gilbert, N. (2000), "Welfare Pluralism and Social Policy" in Midgley, et al. (eds.), *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, pp. 411-420.