

社會福利體系再造

——試以臺北市為例

王方

壹、政府再造

行政院已於一九九八年一月十四日頒「政府再造綱領」，內容囊括法制、組織、人力及服務再造等三項計畫，作為推動政府再造的依據。而在去年八月召開的「經濟發展諮詢委員會」（即經發會）中，決議由總統邀集各界的相關人士組成「政府改造委員會」，共同推動政府的改造。後來總統府於去年十月二十五日成立「政府改造委員會」，預定將分階段進行政府改造，並優先處理「行政院組織法修正案」，預定精簡行政院部會三分之一。政府再造已成為目前最受社會矚目的議題，而如何進行社會福利體系之再造工程，更是社會福利相關學者與實務界人士非常關心的。

由於臺北市是臺灣的首善之區，行政資源更居各縣市之冠，其

施政滿意度也不錯，臺北市社會行政之優缺點，值得其他縣市參考，故本文以臺北市的社會行政組織為例，探討社會福利體系之再造。

貳、臺北市福利體系之問題

綜合相關文件，目前臺北市的社會福利體系面臨以下問題而應重新檢討：目前社會福利之相關法規各有不同的考量標準，有些強調年齡條件（例如兒童、少年、老人福利法），有些強調經濟條件（例如社會救助法），有些則強調身心條件（例如身心障礙福利法），由於各有不同的考量標準，容易造成分工不明。而按照目前社會福利法所規範的科室分工，也因為服務對象有重疊的現象，而造成部分業務分工不清或有業務重疊、資源重複使用之現象（有關臺北市社會局業務分工請見表一）。再加上社會需求快速的增加，使得社會福

表一 臺北市社會局業務職掌一覽表

科室別	職 掌
第一科	輔導人民團體籌組、立案及會務健全；受理勸募活動之申請；辦理人民團體、合作社、儲蓄互助社、勸募等教育訓練、研習及觀摩活動...等事項。
第二科	中低收入戶之生活扶助、健康維護、居住服務、安置照顧...等事項。
第三科	生活補助、身心殘障者津貼、身心障礙者托育養護服務與費用補助、身心障礙者臨時及短期照顧服務、居家照顧服務、特殊教育、學雜費減免、獎助學金、技藝訓練、就業輔導、創業協助、生活補助器具費用補助、諮詢服務...等事項。
第四科	老人生活扶助、收容安置；安置頤養、社區照顧、醫療保健服務、保護服務、獨居長者照顧服務...等事項。
第五科	兒童托育服務、兒童保護、經濟補助、福利服務及婦女經濟安全、婚姻家庭服務、就業支持服務、社區活動與成長教育、保護服務、家庭婚姻、親職諮詢輔導、庇護安置服務...等事項。
第六科	少年保護服務、生活經濟扶助、安置照顧、少年問題防治、中輟生通報與輔導、少年福利法罰則執行...等事項。
第七科	社區組織、發展、經費申請與補助、社區評鑑及葬儀服務、埋（火）葬服務、聯合奠祭、喪葬補助、殯葬服務問題諮詢...等事項。
社工室	個人保護及家庭變故危機調適服務、遊民安置輔導、監護權訪視調查工作、社會工作師管理、鼓勵參與志願服務、推動福利聯合國...等事項。

資料來源：參考臺北市政府社會局網站整理

利給付項目成倍數的大幅成長，福利人口也隨著給付條件的放寬而增加，民間社會福利團體也急速發展。此外近年來，「兒童福利法」、「身心障礙者保護法」、「老人福利法」、「少年事件處理法」、「社會救助法」等大幅修正公佈，又有「兒童及少年性交易防制條例」、「性侵害犯罪防治法」、「社會工作師法」、「家庭暴力防治法」等制定公布，以上各項法案，使社政單位的工作更為複雜繁重，在這種情形下，原來的社會福利體系已難以充分因應了。社會福利體系之建構

有必要重新調整使之更系統化，否則可能造成民眾的困擾。舉例來說，目前社會局將基金會依兒童、少年、身心障礙、社會救助、老人等分屬各科室負責，而某一基金會專收容棄嬰（有正常及肢體殘障者）之嬰兒房，目前仍難以規範係屬兒童福利機構或身心障礙福利機構。更重要的是，社會局與其他單位（如勞工局與原住民委員會）之功能與權責劃分並不够明確。

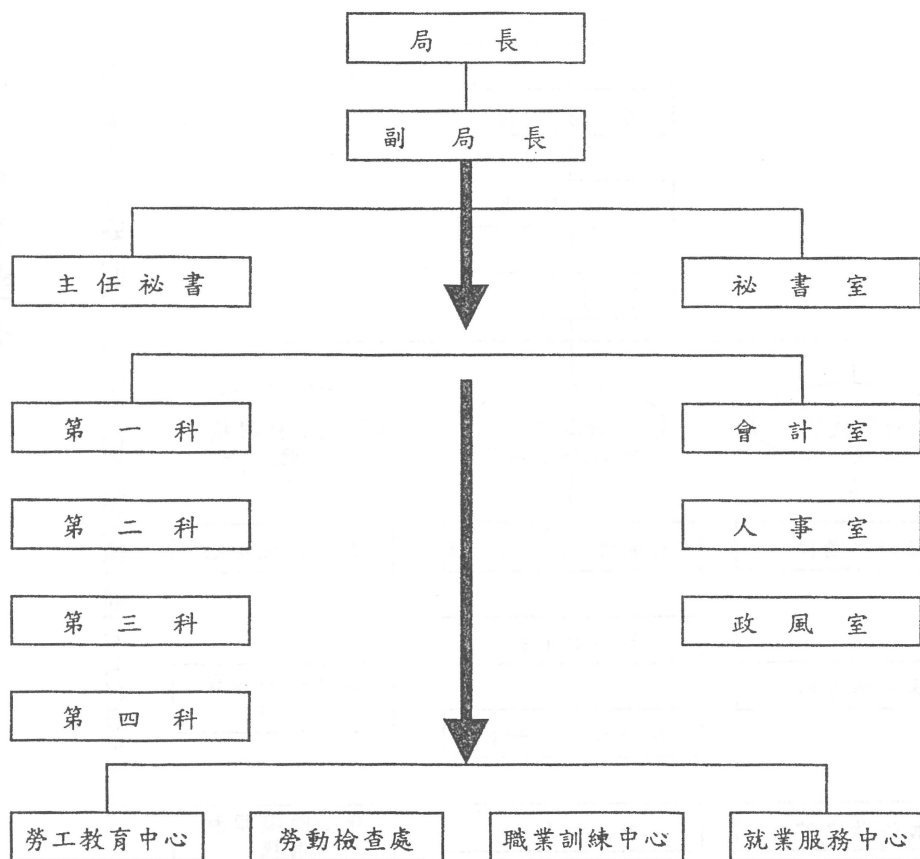
參、社會局與其他單位之功能與權責劃分

另一方面，臺灣的勞工與原住民政行政組織之部分業務最早本同



圖一 臺北市政府社會局組織架構圖

屬於社政單位的，後來在社會需求與選舉考量下，逐步成立勞工與原住民政行政組織，社政、勞工與原住民政行政組織之分工，並非完全基於功能的劃分。臺北市政府之社會局、勞工局與原住民政事務委員會是否有業務及資源重疊的問題？以下分別從此三行政機關之組織架構與業務職掌，來探討其業務重疊與資源競合等問題。

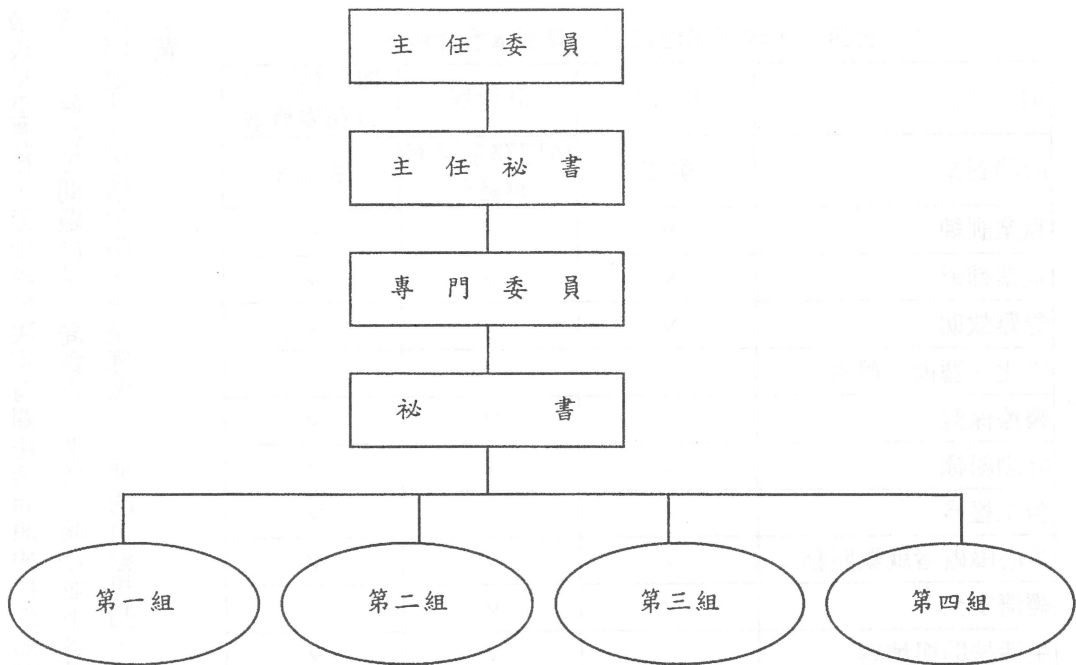


圖二 臺北市政府勞工局組織架構圖

表二 臺北市政府勞工局業務職掌一覽表

科室別	職 掌
第一科	掌理勞工組織、勞資關係及勞工福利、勞工保險及勞工輔導教育事項。
第二科	掌理勞動條件、勞資爭議處理、勞工安全衛生、勞工檢查及外勞管理事項。
第三科	掌理就業輔導、職業訓練及身心障礙者就業促進事項。
第四科	掌理綜合規劃、研考、資訊管理、事務、出納、文書、案管理及不屬於其他各科室事項。
會計室	依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。
人事室	依法辦理人事管理事項。
政風室	依法辦理政風事項。

資料來源：參考臺北市政府勞工局網站整理



圖三 臺北市原住民事務委員會組織架構圖

疊的現象，確實宜重行加以考量，各單位之資源與人力運作也有整合之必要。否則可能造成資源的浪費，在未完全合理規劃下，一位原住民身心障礙者，除了可領取原委會補助、還可能得到社會局生活補助、輔具補助、勞工局就業安定基金之照顧、購屋貸款優惠等。此外，社會局與勞工局在少年打工預防陷阱方面也有重疊問題，每到暑假，勞工局與社會局都會舉辦預防打工陷阱之活動，持

表三 臺北市政府原住民事務委員會業務職掌一覽表

組別	職 掌
第一組	原住民政策之策訂規劃、權益保障、研究發展、施政計劃、文化中心之規劃籌建及綜合業務
第二組	原住民文化之保存、教育發展、語言保存及推廣、藝術、體育人才培育等事項
第三組	原住民職業訓練和就業輔導、勞工權益、創業貸款利息補貼、公營市場攤位登記等事項
第四組	原住民生活扶助、急難救助、醫療保健、兒童、老年、青少年、婦女福利及輔導、住宅政策規劃和執行、原住民社團之輔助及指導

資料來源：參考臺北市政府原住民事務委員會網站整理

依前述三部門之組織架構與業務職掌來看，基本上是以前述三對象之身分。別為區分，再分為各室負責相關服務項目。表四為該三行政單位於共通性服務上之比較，顯示出組織結構與服務項目，有部分業務可能有重

續幾年重疊後，最後終於決定有關色情問題的打工陷阱由社會局負責，其餘打工問題由勞工局負責，然而一開始並不容易判斷那些打工問題涉及色情陷阱。未來應做一合理的全盤規劃，以免資源重疊浪費。

表四 市政府單位業務及資源重疊比較表

項 目	勞工局	社會局	原 住 民 事 務 委 員 會
服務對象	勞工	依服務項目而有區分	原住民
職業訓練	√	√	√
就業輔導	√	√	√
急難救助	√	√	√
文化、藝術、體育			√
醫療保健		√	√
社團組織	√	√	√
勞工權益	√		√
身心障礙者就業服務	√	√	√
經濟安全	√	√	√
生活扶助與輔導		√	√
福利服務	√	√	√
教育訓練	√	√	√

本研究參考市政府資料製作

肆、結論與討論

臺北市政府之社會局、勞工局與原住民事務委員會間似有業務及資源重疊的問題，臺北市政府各相關的社會行政組織間，也似乎有功能重疊之現象。由於臺北市是臺灣的首善之區，臺北市社會行政組織的問題，其他縣市中甚至都可能有類似的問題，臺北市的經驗不但值得其他縣市參考，更提供了臺灣社會福利體系再造之重要資訊。社會局、勞工局與原住民事務委員會間應加強統合協調機制，徹底檢討業務及資源重疊的問題，其他相關的行政組織間，也應檢討功能重疊之現象。舉例來說，社會局與教育局都處理少年的休閒問題，按照馬市長白皮書，少年的休閒問題似歸教育局主管，社會局則專攻非行與弱勢少年，然而實際上，健康與非行少年並不容易區分，使得社會局與教育局對此類的業務，不易區隔。此外，臺北市與中央及鄰近縣市的關係也有待釐清，舉例來看，臺北市的資源豐富，不少其他縣市的基金會願意承攬臺北市的福利業務，有待加強規範。行政院勞委會所屬職訓中心之保母訓練與居家服務訓練，是否會與臺北市有部分重疊？都有待釐清。基於效率與便民原則，未來應減少沒有必要的功能重疊，加強資源與資訊的整合，並推動單一窗口的服務，配合電子網路化的發展，使民眾可更方便的處理公務，同時可思考將部分事務性質的行政業務與民間社區合作解決，或外包處理，以避免政府過度負荷，並減少冗員。個人的訪談研究

(王方, 二〇〇二)即發現, 某些政府單位將部分業務外包給電傳勞動者 (teleworker), 以減少成本 (註一)。

此外, 我們應注意到, 社會福利體系可能影響政治社會 (王方, 一九九八)。如 Skocpol (1992) 所指出的, 政治與社會因素會形塑福利政策, 而社會福利體系又會回過頭來重塑政治與社會結構。社會福利體系的更動將影響利益團體的形成與變化, 當社會福利體系更動時, 其潛在的受益者將形成利益團體, 這些利益團體將再影響政治社會結構與未來的福利政策體系 (Pratt, 1993)。巴西的經驗提供了重要的例證, 巴西的年金制度造成了相當強大的利益團體 (包含潛在的受益者與政府人員), 此利益團體成爲巴西年金的強力辯護者, 使得巴西不易隨著智利進行私營化的改革, 或採行任何的其他改革 (Hochman and Williamson 1995)。個人的研究也指出, 臺灣社會體系與政治體系密切相關 (Wang 1994)。故在進行社會福利體系再造時應注意, 體系再造是否會影響利益團體, 甚至重塑政治與社會結構?

再者, 社會福利體系究竟是爲誰服務的? 政府到底扮演何種角色? 社會福利體系是否會促進社會公平? 不同的理論對此是有爭議的。部分傳統的馬克思主義指出國家機關之主要功能在爲資本家的利益服務 (Milland, 1969)。然而另有學者認爲國家機關未必受到資產階級的直接控制 (Block, 1977; Poulantzas, 1978; Przeworski and Wallerstein, 1988)。Poulantzas (1978) 並指出國家機關有其相對自主性 (relative autonomy)。新馬克思主義認爲國家需要

表現兩種功能: 即資本積累 (capital accumulation) 與正當化 (legitimation) (O'Connor 1973)。按照新馬克思主義的看法, 社會福利的目的不在社會公平而在於加強社會控制, 故社會福利體系並不會真正減少社會的不公。還有學者認爲國家機關與領導精英之特性都會影響社會福利的發展 (Orloff and Skocpol, 1984; Weir and Skocpol, 1985; Skocpol, 1992)。此外, 民眾對社會福利的態度受到許多因素之影響 (王方, 二〇〇一b), 福利體系再造未必會使民眾更滿意。在福利體系再造的過程中, 政府應更加注意多數民眾的利益與反應, 福利體系再造的結果應使社會更加的公平, 同時應注意國家機關與領導團隊之特性可能會影響福利體系的發展, 以期能建立具有高效能、明確權責劃分與高度應變力的現代化福利體系。

(本文作者爲文化大學勞工研究所助理教授兼勞資關係組主任)

◎註釋:

註一: 所謂的電傳勞動 (telework), 係指使用新電腦科技及網路通信設備, 而產生的新工作型態, 勞動者於雇主之主要的營業場所外, 或於自行選擇之職場之中, 藉由新電子通信技術 (例如 e-mail) 以履行勞務。個人訪談發現, 公部門可能將部分工作外包給電傳勞動人員, 如此一來, 可省下正式雇員的名額, 也不需負擔其福利 (王方, 二〇〇一a、二〇〇二)。有

關電傳勞動的訪談是在巧合下展開的，在二〇〇〇年初個人提出構想時，原本打算以企業問卷調查與政策分析，來探討國內勞工福利之變化。但實際進行是二〇〇〇年八月以後，結果有關政策與工作福利等其他各分析雖都如期進行並完成，但問卷調查進行過程則面臨挑戰：據多位熟識的企業人力資源人員透露，隨著二〇〇〇年後半國內外景氣急速轉差，不少企業刪減福利待遇以因應，在企業進行勞工福利之問卷調查變得敏感不少，這實在是當初構想計畫時未料到的（二〇〇〇年初股市近萬點，市場一片樂觀）。故我們一方面仍設法進行相當部分的問卷調查（後來經不斷的嘗試逐步實現原定的份數），一方面則透過同仁與系所友在企業界累積的關係，各處進行大量的深度訪談並加強蒐集補充資料，結果竟意外的發現不少電傳勞動案例，以及由此一新工作型態引發的勞工福利與相關問題，並於二〇〇一年暑假完成大量的訪談資料。以往這種新型的工作方式之資料以歐美較多，研究時多半得透過搜尋影印取得，而國內本土的資料則相當缺乏。此次的訪談研究雖有不少發現，然而畢竟不是專門針對電傳勞動者的分析，還有許多重要問題需要今後進一步的探討。

◎主要參考文獻：

- 王方（一九九八）。東亞發展與社會福利：國家、發展策略、意識形態，發表於「東亞社會福利制度前瞻：健康照顧、年金制度與就業保障國際學術研討會」，暨南國際大學主辦，四月十日至十二日。埔里：暨南國際大學。
- 王方（二〇〇一a）。「電傳勞動」與勞工福祉：全球化新工作方式的衝擊與省思，發表於「全球化與社會福利」學術研討會（臺灣社會福利學會年會研討會），臺灣社會福利學會、中正大學社會福利系、靜宜大學青少年兒童福利學系等主辦，二〇〇一年四月二十七至四月二十八日，台中縣：靜宜大學。
- 王方（二〇〇一b）。臺灣民眾社會福利態度之決定因素初探，東吳社會學報第十一期，頁一三七—一六二。
- 王方（二〇〇二）。「電傳勞動」對福利的影響：新工作型態對勞工福利帶來的省思，臺灣社會福利學刊，即將出版。
- 林萬億（一九九四）。福利國家—歷史比較的分析，巨流。
- 張其恆（一九九七）。「資訊網路社會中電傳勞動關係之初探」，政大勞動學報 六：七九—一〇三。
- 傅立葉（一九九四）。臺灣社會福利體系的階層化效果初探，一九九四年，伊慶春（主編），臺灣民眾的社會意向：社會科學的分析，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 詹火生（一九八八）。社會福利理論研究，巨流。
- Bloch, Fred (1977). The Ruling Class Does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State, Socialist Revolution 33,

- Carnoy, Martin (1984) . The State and Political Theory. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) . The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Hochman, Gilberto and John B. Williams (1995) . The Brazilian Public Pension System: Policy Changes, Political Effects International Social Security Review vol 48, 31-47.
- Kwak, Hyo Moon (1994) . Welfare Policy and Welfare State. Seoul, Korea: Chomyung Press.
- Miliband, R. (1969) . The State in Capitalist Society. London: Winfield and Nicholson.
- O'Connor, James (1973) . The Fiscal Crisis of the State. St. Martin's.
- O'Connor, James (1984) . Accumulation Crisis. New York: Blackwell.
- Orloff, Ann Shola and Theda Skocpol (1984) . Why Not Equal Protection ~ Explaining The Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920. American Sociological Review. Vol 49: 726-750.
- Poulantzas, Nicos (1978). State, Power and Socialism. London: NLB.
- Pratt, H.J. (1993) . Gray Agendas: Interest Groups and Public Pension in Canada, Britain, and United States. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Przeworski, Adam and Michael Wallerstein (1988) . Structural Dependence of the State on Capital, American Political Science Review, 82, 11-29.
- Skocpol, Theda (1992) . Protecting Mothers and Soldiers. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Wang, Fang (1994) . The Political Economy of Authoritarian Clientelism in Taiwan, in Luis Roniger and Ayse Gunes- Ayata (eds) , Democracy, Clientelism and Civil Society 181-206. Lynne Rinner Publishers.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol (1985) . State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds) Bringing the State Back In. NY: Cambridge University Press.