

我國社會福利資源之開拓與整合

蕭玉煌

壹、前言

資源包括經費、人力或組織、物力等，社會福利資源之開拓與整合不僅涉及政府社會福利經費之籌措、規劃與使用、組織及人力發展、業務分工，亦涵蓋民間企業或非營利團體資源之運用、協調與支援。

鑒於社會福利工作範圍廣泛，而資源有限，為避免社會福利制度對弱勢者之保障不足，同時要減少社會福利資源的重疊與浪費，如何加強相關資源之開拓與整合一向為政府多年來施政的重要課題，也是民間關切之焦點，諸如，釐清社會福利的範疇、寬籌社會福利經費、設置社會福利基金、建立推展社會福利服務補助制度、推展志願服務、輔導社會福利慈善事業基金會及人民團體之設立、召開聯繫會報、管理募捐、制定社會工作師法、成立行政院社會福利推動小組等，對於資源之開拓與整合均有一定的影響與功效。

惟現階段相關工作的推展亦面臨瓶頸，特別是社會福利體系經

歷了九二一地震的考驗，對於社會福利資源之開拓與整合機制，做了一次最好的檢視，雖然政府與民間投入賑災，動員迅速，表現可圈可點，但不容諱言，部分資源的重疊浪費、規劃協調及基層專業組織人力、各級政府救災權責、政府與民間救災資源協調分工機制、管理募捐法規等，均有待檢討改進。

貳、近期政府相關資源整合重點

一、召開全國社會福利會議，建立資源整合之共識

民國八十七年七月，政府為因應當前各界對社會福利急切需求與期許，邀集學者專家及民間福利機構、團體代表，共同探討未來社會福利方向，以及制定社會福利政策的優先次序，特召開全國社會福利會議，其中「社會福利資源之規劃與整合」為大會五大研討議題之一，並達成相關共識如下：

(一) 在基本原則方面

1 建構社會福利資源整合體系，從團隊合作的角度結合社政、教育、衛生、勞政、原住民、退輔會等單位共同全力推動。

2 肯定社會福利措施對促進社會安定與支援經濟發展的功能；而社會福利資源除來自民間部門外，畢竟為政府的財政支出，是人民的金錢負擔，因此，如何基於公平正義原則界定社會福利的基本需求與優先次序，使政府有適足的經費來源，支應最具優先性的社會福利措施。同時維持政府財政的穩健與整體國民合宜的租稅負擔程度，亦重大關係著國家的永續發展。

3 社會福利資源基本上應屬政府負擔的支出，尤其是對社會福利基本需求部分，政府宜籌妥經費來源予以支應。

4 如何有效統合民間社會福利資源亦不容忽略，例如研議提高所得稅法上捐贈扣除額之比例，以鼓勵民眾捐贈社會福利公益慈善團體；同時有效查核該等團體的資金運用情形，俾免形成不當的避稅管道。

5 「家庭」基於親情的相互濟助，不僅會增進社會的倫理，也是民間社會福利極值珍惜的資源。

6 為有效落實社會福利措施的效用，妥籌經費固然相當重要。但政府相關主管機關及接受政府補助的社會福利機構，其財務制度的良窳及有效執行政府社會福利預算更為重要，而此項應為當前亟待各界嚴肅檢視的課題。否則政府即使一再擴大社會福利支出經費，但如因相關機關或機構的錯置、浪費甚至挪用社會福利資源，

將嚴重侵蝕到各項社會福利措施的良法美意。

7 研議訂定社會福利基本法之可行性，以明確規範社會福利經費規模、社會福利項目範圍、中央與地方權責。

(二) 在政府社會福利經費之籌措使用方面，大會建議審慎檢視目前各級政府支出項下的社會福利科目，以合理彰顯社會福利經費在政府支出的情形。

(三) 在各級社會福利機關組織及業務分工方面，大會建議提高社會福利行政體系位階至部級層級，社會福利行政組織體系之調整宜以民眾需求為優先考量，並由行政院成立社會福利推動小組，負責統籌規劃以加強推動各項社會福利措施。

(四) 在政府與民間分工方面，大會建議應明確界定之，另政府與民間的角色應形成一種合作夥伴關係，重新檢討公設民營的相關法令與分工。

(五) 在社會福利業務之整合方面，大會建議：

1 設置單一窗口，結合社政、衛生、法務、勞政及警政等相關單位，構成全面性社會福利服務網，提供完整服務。

2 整合托兒與學前教育。

3 整合兒童、少年、婦女保護網絡，使其獲致及時與周全的保護。

4 整合社會救助、福利服務，建立以家庭為中心，對單親家庭、老年家庭，未成年家庭及低收入家庭提供綜合福利服務。

5 推動整合目前分立各項社會保險體系。

6 充分運用榮民安養資源，配合政府整體老人福利政策，退輔會應持續檢討各榮家空床情形，將多餘設施提供政府辦理各項老人安養或養護之用。

7 實施國民年金制度提供國民基本經濟生活保障，現行各類社會保險、津貼及其他社會安全措施與國民年金制度間須予整合。

8 對於醫療費用總額之成長，應分析其原因，要控制醫療不當使用，在現行制度下可從供給面及需求面進行，在供給面方面，可採行的措施包括支付制度的改革及實施總額支付制度；在需求面方面，縮短給付範圍及提高部分負擔等均是可行的方式，惟大多數與會人員認為從供給面著手，效果較大。（註：請參閱內政部社區發展雜誌社印行，全國社會福利會議特刊，民國八十七年七月二十、二十一日）

全國社會福利會議的召開，對於社會福利資源之開拓與整合基本原則之確立，可說意義重大，其後，國民大會於次（八十八）年九月通過中華民國憲法增修條文，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，確立現階段我國社會福利之範疇及經費優先編列之原則。

二、適度寬籌社會福利經費，並設法多方開拓財源

中央政府近年社會福利預算有較明顯的成長，例如，八十五年

度決算數為一四二九億元，佔當年度歲出之百分之十三點二，八十六年度決算數為一五〇〇億元，佔當年度歲出之百分之十三，八十七年度預算數為一五七七億元，佔當年度歲出之百分之十二點九，八十八年度預算數為一六〇三億元，佔當年度歲出之百分之十四點一，八十八年下半年及八十九年度預算數為三六六九億元，已佔當年度歲出之百分之十六點四。

其次，財務要預先規劃則為政府施政之一貫原則，八十七年十月二十九日修正公布之預算法第九十一條更規定，立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

對於社會福利財源之開拓，近年來則有較為顯著之進展，全民健康保險法第六十四條有開徵菸酒社會健康保險附加捐之規定，第六十五條規定社會福利彩券收益之提撥，身心障礙者保護法第三十一條規定各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構為進用身心障礙者義務機關（構），其進用身心障礙者人數，未達標準者，應定期向身心障礙就業基金專戶繳納差額補助費，八十八年六月二十八日修正公布之公益彩券發行條例更規定，發行機構應將各種公益彩券發行之盈餘專供政府補助國民年金、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。

三、設置各項委員會及舉辦業務聯繫會報

各部會除依法成立各項委員會以加強業務聯繫外，行政院爲落實社會福利工作之推動與實施，整合各機關及民間力量，特於八十七年十月三日成立社會福利推動小組，由行政院副院長擔任召集人，委員單位包括內政部、財政部、教育部、行政院主計處、衛生署、經濟建設委員會、農業委員會、國軍退役官兵輔導委員會、研究發展考核委員會、勞工委員會、原住民委員會首長、專家學者二至四人、民間福利機構團體代表三至五人，並由內政部辦理幕僚業務，迄八十九年一月底已召開五次定期委員會議、二次臨時會議，已決議之重要議題如列管全國社會福利會議四十六項結論辦理情形，組成輔導未立案機構訪查小組，審議社會福利白皮書草案、建構臺灣長期照護先導計畫，災後重建工作綱領生活重建計畫等。

四、實施地方制度法，強化基層服務人力

八十八年一月二十五日總統公布地方制度法，其第二條明定自治事項爲地方自治團體依憲法或本法規定，得自爲立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項；委辦事項爲地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項，本法爲中央與地方之權限劃分及建立地方政府責任政治，樹立重要之里程碑。

內政部近期訂定直轄市、縣（市）政府組織準則後，各直轄

市、縣（市）政府已陸續依準則擬訂組織自治條例，送議會同意，相關法制完備後，相信對於基層社會福利組織人力及資源之整合應有所助益。

五、訂定社會福利服務補助作業制度，

均衡社會資源分配

內政部爲因應社會變遷，保障民眾福祉，自七十八年度起即逐年增加社會福利經費，且爲反映民眾社會福利之殷切需求，考量地方政府財政狀況不一，爰於民國八十年起大幅編列社會福利經費補助地方，每年均訂定「內政部加強推展社會福利獎（補）助作業要點」據以執行，配合政策規劃各項創新性、迫切性之業務，妥善運用補助經費補助地方政府配合辦理，該項補助作法，因部分縣市自主財源有限，利用補助制度對落後、偏遠地區社會福利推動、均衡各地社會福利、齊一水準、縮短城鄉差距及同享經濟發展成果，有莫大助益。

六、推展志願服務，開拓社會福利人力資源

內政部爲激勵社會大眾秉持「施比受更有福，予比取更快樂」的服務理念，踴躍投入志願服務的行列，於八十五年度特訂頒「廣結志工拓展社會福利工作—祥和計畫」以結合社會大眾，共同爲拓

展社會福利工作及增進社會祥和努力奮進。該計畫中包含志願服務各項制度的建立、志願服務記錄證的申請、志工服務背心的製作、志願服務證明書的頒發、志願服務教育訓練課程的研定，及各項獎勵措施。

「祥和計畫」自推展以來，獲得社會大眾的熱烈響應，迄八十八年三月，省（市）、縣（市）政府已分別結合民間力量組成志願服務總隊及志願服務大隊，全國共組成七百二十餘志願服務隊，志工人數高達三萬七千餘人，且正不斷地在陸續擴增中；相信此一計畫之積極推廣，當能為我國的志願服務工作開創新境、展現新猷。

為落實「祥和計畫」的推動，內政部分別於八十五、八十六及八十七年度推展「擁抱志工情、弘揚天使心」及「弘揚志工熱、展現祥和樂」實施方案，以創新務實的活動設計，將志願服務理念、精神融入多采多姿的活動設計中，包括推廣、活動、制度、網路等篇，編印社會資源手冊，補助縣市成立志願服務資源中心，設置志願服務資訊國際網路系統，加強志願服務供需媒合，達到「貢獻有處，呼援有門」的目標，讓志願服務工作呈現更多樣的變化，以結合更多熱心社會福利的志工朋友，一起為社會福利工作盡力打拼。

七、管理勸募活動，建立資源整合規範

政府對於獎勵民間團體或個人參與社會福利、公益慈善、教育、文化等事業，是採租稅優惠或直接補助方式予以支持，而對於

主動發起募捐運動之組織，則依據民國三十二年五月二日行政院發布，並於四十二年五月十四日修正發布之「統一捐募運動辦法」規定，採事前核准、事後報備制輔導與規範民間團體發起之捐募運動，予以制度化。

八、受理社會福利慈善事業基金會及人民團體之設立登記，結合公益團體致力社會福利事業

截至八十八年底止，各級社政機關登記許可之社會福利慈善事業基金會共有三三八個，全國性職業及社會團體數為三四九〇單位。

基金會及人民團體在推動業務時實際正可彌補政府施政不足之處，協助照顧弱勢民眾，造福清寒貧困之各類群同胞。

內政部並定期辦理基金會之研討會或重要工作幹部聯繫會報，以交換經驗，分享成長心得，輔導基金會茁壯而穩健發展。

參、未來展望

從近年政府施政軌跡中，可以看到社會福利資源之開拓與整合的積極面，惟正如前述，由於社會發展引發新的福利需求，仍有一些亟待解決的課題，有賴各界先進繼續努力：

一、持續推動中央社會福利行政組織之健全

論社會福利資源之開拓與整合，首先要有健全的社會福利組織及人力，惟多年來，中央及地方社會福利行政組織迄未完備，地方制度法雖已實施，而中央部級社會福利機關之規劃，自民國七十六年行政院成立專案小組研修行政院組織法起，研議多年，迄未定案，如今，則面對省府調整及政府組織再造工作，其困境如下：

(一) 八十七年元月十四日函頒之政府再造工作綱領，其方針包括組織精簡、靈活，建立小而能的政府，業務要簡化、興利。該原則適用在政府之一般管制行政上尚無疑義，惟如將該原則全盤引用在社會福利，尤其是必須全人及二十四小時投入之福利服務保護業務及給付行政方面，似有格格不入之憾。

(二) 臺灣省政府組織及業務調整後，中央及省府各業務單位就原組織整併，通案考量暫行及合理員額，而未衡酌實際業務量，社會司及社會處業務合併後，工作人力稍有增加，但層級低及業務繁重如常。

(三) 內政部業務龐雜，各類業務性質差異大，除社會司外，另有民政、地政、戶政、警政、消防等單位，由業務龐雜之機關負責綜理社會福利，包括綜理社會福利政策綱領、研擬社會福利基本法、國民年金保險法、社會福利白皮書及擔任行政院社會福利推動小組幕僚業務等工作，與其他業務單純化之中央社會福利相關機關相較實無法等量齊觀。

(四) 與先進國家相較，我國中央在就業安全或國民就業、醫療保健部分之組織體系較完備，社會安全或社會保險、福利服務方面則尚待充實整合，其原因可能係我國國民就業、醫療保健已有專責機關推動，而社會保險依據職業別分立，年金制度尚未整合實施，及福利服務業務缺乏專責機關推動之故。

(五) 我國目前有同性質社會福利業務由不同地位的單位辦理之奇特及不公平現象，如勞工保險、公教人員保險監理有獨立機關辦理，農民保險則無監理機關，由任務編組單位辦理；勞工保險監理機關人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構，公教人員保險監理機關屬一般行政機關；又如勞工保險給付、老農津貼及公教、軍人保險之核發由公營金融保險事業機構辦理，老人生活津貼由一般行政機關辦理，組織架構有待重新檢討。

(六) 中央政府各部會社會福利預算與執行人力比例尚未平衡，以八十八年下半年及八十九年度為例，社會福利預算計編列三六六九億元，編列機關依據經費多寡前五名除行政院農業委員會四六一億元均屬撥付勞保局之老農津貼外，依次為行政院勞工委員會八六一億元（其中勞保七四五億元），由七個業務處及四個附屬機關執行，內政部七七八億元，由二個業務司（或委員會）執行，行政院國軍退除役官兵輔導委員會五七三億元，由九個業務處及多個附屬機關執行，行政院衛生署三九四億元，由五個業務處及八個附屬機關執行。

為今之計，應將社會福利行政體系位階提高至部級層級及各部

會業務重劃列為現階段首要工作，全國社會福利會議已提供許多具體可行之策略，而調整時仍應以民眾需求為優先考量。

二、明確劃分各級政府社會福利權責

責任政治貴在權責相符，目前各級政府在社會福利權責劃分仍待釐清，資源仍需整合，此一情況顯現在如下各方面：

(一) 地方制度法籠統的將社會福利定為直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之自治事項，而未予明確細分，社會福利法規亦大多規定三級主管機關，而未予明確劃分各級主管機關權責。

(二) 中央與地方政府權責劃分連帶影響經費編列之責任，不僅法規明訂中央及地方共同負擔經費之福利項目甚多，甚至依法應由地方負擔之項目，中央也要編列經費補助，中央與地方社政機關社會福利責任仍待明確劃分。

(三) 中央社會福利機關服務步調仍需協調之要項如：托兒與學前教育法制分立造成同年齡層享受不同之服務、按照職業別辦理之各項社會保險體系產生不同之補助標準、依據人口群或族群建立之不同福利津貼制度。

未來努力方向如下：

(一) 中央與地方政府之社會福利權限應予劃分，並依據憲法權限劃分原則，凡給付性質具全國一致性者，應由中央政府統一規定，以維社會公平原則；需因地制宜者，得由地方政府視其需要，

依地方特性自行規範，劃分原則應經由社會福利基本法或相關法規予以明確規定。

(二) 落實地方制度法及財政收支劃分法之執行。

(三) 建構全面性社會福利服務網，提供完整服務。

(四) 整合兒童、少年、婦女保護網絡。

(五) 建立以家庭為中心，整合社會救助、福利服務。

(六) 推動整合目前分立各項社會保險體系，實施國民年金制度，提供國民基本經濟生活保障，現行各類社會保險、津貼及其他社會安全措施與國民年金制度間須予整合。

(七) 充分運用老人安養資源，配合政府整體老人福利政策，持續檢討機構轉型，調整機構床位，使設施有效運用。

三、研議志願服務法

當前臺灣社會，志願服務工作蓬勃發展，蔚為風氣，不論社會福利、教育文化、救難、消防、體育休閒、司法矯治、環境保護、勞工行政、稅務、戶政等，每一個領域都逐一運用志願服務人員來配合提昇服務品質，加強為民服務，擴大社會參與，促進社會祥和，為健全志願服務制度，擴大志願服務成果，保障志工及受服務者之合法權益，確有研擬志願服務法之必要。

四、完成勸募管理條例之立法

目前規範捐募活動之「統一捐募運動辦法」為法規命令，並無相關罰則可供沿用，故面臨無罰則可予規範之窘境。

關於捐募活動過程中之開支部分，有些機構認為對活動費用的支出限制有待放寬，另募款箱等捐募方式，由於並無開立收據證明，致無法一一辨別與確認捐款額是否詳實存於專戶之帳號中。對於捐募活動結束後之計畫執行與追蹤，現行辦法未有時間限制之規定，故在時效之管制與輔導上有其盲點。

內政部有感於統一捐募運動辦法與現行社會需求尚有出入，尤其檢討九二一地震後相關募款活動及運用現況，內政部於衡酌社會需要及參採相關機關意見後，已擬訂「勸募管理條例」草案，期望儘速完成法制化作業，以落實勸募之管理，維護社會福利資源之永續發展。

五、持續加強各級社會福利相關機關間業務之協調聯繫

社會福利範圍甚廣，事權亦涉及各部會、局、署及各級地方政府，業務垂直及水平分工，工作之整合，更是需要，因此，社會福利資源應加強聯繫協調配合，其重點諸如：

(一) 社政機關社區發展業務、警政機關社區守望相助業務、國宅機關公寓大廈管理委員會業務及文化單位社區總體營造業務，均涉及社區意識、社區安全等建設。

(二) 老人經濟安全及醫療保健涉及社政、勞政、衛生及退除

役官兵輔導委員會業務。

(三) 國民年金之規劃涉及社政、勞政、銓敘、國防行政業務。

(四) 身心障礙者福利涉及社政、衛生、教育、勞工、建設、工務、國宅及交通業務。

肆、結語

近代民主國家福利思想之產生，旨在因應文明所帶來的種種問題。社會不斷在變遷，社會問題的種類與形式也每每因人、因時、因地而有所差異，所以民眾所需求的服務也就有所不同。政府與福利機構固然應保持彈性以因應時勢所需，但往往因法令、條件限制或人力、財力、物力之不足，而無法提供滿意的服務，此時亟需社會工作者善於開拓整合、運用社會資源，以協助民眾解決困難。事實上，社會處處是資源，端視對社會福利資源的認識是否透徹，開拓是否積極，運用是否得宜，整合是否有效，而如能善為激發民眾對社會的關懷和參與，則更是社會資源整合運用的最高境界。

(本文作者現任內政部社會司司長)