

# 革新社會福利行政工作的途徑

陸光

## 壹、社會福利應為施政重心

我國古代施政，具有禮運大同的理想，並有周禮保息六政的措施。社會福利行政的觀念，實早於歐美各國。民國三十六年憲法之中，訂有推行社會福利及增進全民健康的條文；民國五十四年中央訂頒「民生主義現階段社會政策」，列舉社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展七項工作，作為當時社會建設指標，以配合經濟發展之需要，更可看出社會福利當為施政的重心。但揆之實際，每因財經掛帥，績效平平。近年來，李總統登輝先生，領導全國從事全面性的革新，對於社會福利方面指示甚多；尤其是總統直選之後，更以「民之所欲，常在我心」為言，不斷為民增進福祉，拓展了社會福利的新境界。從事社會福利行政工作的人，亟應遵照指示，把握機會，革新求變，迅速推廣

社會福利措施，促使個人、家庭、團體、社區都能自立自強，互助滿足，真正結合成為一個相互支援的生命共同體。

## 貳、社會福利應依人民需求

政府推行社會福利，過去帶有「德政」的誤解，一切由上而下，略施小惠，未能真正滿足人民的需要。現在政治民主，社會開放，人民的心聲，才是施政的目標。根據各方面的文獻研究，人民對於社會福利的需求，約可分為左列六大目標：

- 一、基本的生存條件，無虞生命的威脅。
- 二、充裕的發展機會，到處都沒有障礙。
- 三、合理的所得保障，有工作並有保險。
- 四、健康的生理心理，不受病痛的折磨。
- 五、和諧的社會關係，公正的倫理道德。

六、雅緻的生活素質，兼顧德智體群美。

這些目標，是人民共同的需求，也可說是民意的依歸，政黨的主張，政府的政策。這亦說明，社會福利的行政不祇重要，其決策並有由下而上的特質，一切宜探索民情，滿足人民的需求為目的。

## 參、社會福利政策應求妥適

人民對社會福利的要求，每因時空環境的不同，與主客觀條件的變化，彼此之間常有先後輕重緩急多寡的差異，所以現行社會福利政策的擬訂，雖曾力求週延，但實際上並不妥適。

首先是社會福利的觀念混雜，常與社會福祉、社會發展、社會安全、社會服務等相關的名詞混而不清，未能妥加界定。簡言之，社會福祉為人民一般幸福的泛稱。社會發展為與經濟發展相互呼應，視為鳥之兩翼車之雙輪，互為輔弼。社會福利視為是解決或減輕經濟發展帶給人民的傷害與衝擊的措施，同時強調社會福利為一種生產服務的事業，有助於經濟的發展。社會安全為美國最先採用的福利制度，包括社會保險，社會救助，及社會服務三大部分，繼將就業安全（包括就業輔導、失業保險及職業訓練）一併列入。社會服務，在英國使用範圍廣泛，類同社會福利，在美國範圍較小，以針對兒童、少年、老人、殘障等人士提供必要服務為主。我國社會福利政策要求妥適可行，從行政的觀點來看，也須先將社會福利明白界定。

其次，從民生主義現階段社會政策而言，我國社會福利政策計分七項，內容相當週延，如能加入國民保健，強調就業安全，當更理想。但從執行而言，僅此七項，恐僅有在大陸時強大的社會部或可勉力執行，而以台灣而言，執行機關既然分散，原用以支援業務推行之社會福利基金，又復中途移作他用，以致政策實務脫節，執行成效平平，形成三十年來政策不能落實之詬病，今後訂定政策，宜簡明宜精緻。

第三，我國歷次經濟建設計畫之中，亦多訂有「社會建設部門」，其中包括人力發展，都市區域發展，國民住宅，公害防治，國民保健，社會福利（包括保險、救助、服務、康樂），及觀光事業七項，此類政策均屬廣義的社會福利範圍，但因編列於經建計畫之中，少與社政單位聯繫推動，成效不著，亦甚可惜。今後社會福利政策之研訂，亟應根據人民需要，注意部際聯繫，結合科際智慧，通盤兼顧，妥善規劃，合力推行，勿使落空。

## 肆、革新社政工作首重組織

社會福利行政工作，參照「行政」的一般的定義，就是由一個社會福利執行機構依照既定的政策與法規，有效運用所屬的人力與財力，付之執行；亦即協助工作對象，及時獲得需求的滿足，同時達成政策既定的目的。革新社政工作，雖與政策法規，人力物力，工作方法，工作對象等等有關，但最主要的重在主辦機構組織的加

強與革新。

政府在大陸時期，設有社會、衛生兩部，分管社會福利及衛生事業；三十八年遷台之後，併入內政部設立社會、勞工、衛生三司，分管其事，行政院因堅守八部二會原則，久未更張。後因客觀需要，衛生司先擴大為衛生署，勞工司復提升為勞工委員會；惟社會司仍墨守舊制，缺人少錢，將達半個世紀，如何能夠因應社會與民衆之龐大需求。故提升社會司的位階，建立轉立完整的社會福利行政體制，是爲當前首要之務。

近年來行政院曾有修改組織法之議，但稽延多載，迄無定論。關於社會福利行政組織部分，有主張分設社會福利及衛生兩部者，有主張社會福利暨衛生合併爲一者，其中又有社會福利暨衛生部，衛生暨社會福利部，及效法日本厚生部等名稱之爭者；有主張在行政院之下或在內政部之下擴增爲社會福利署者。各方意見雖多，可是多爭虛名而罔顧下列事實：(一)社會福利爲人民基本需求，業務日益擴大，(二)社會福利已爲一種國際性的獨立的專業制度，(三)社會福利需要動員民間資源必須對外獨立作戰，及(四)地方政府衛生處及社會處暨其所屬機構，分別獨立行政已逾數十年，行之有效，何必強令合併。主張單獨設立社會福利部署者，實有必要主張二者合併者，似爲庸人自擾。

國外社會福利行政部會組織，依其歷史發展，多按業務單獨分設者，亦有將福利、衛生、勞工、教育、文化等不同業務，兩者或三者合併設立者，並無定論；但近年來由於分工的專精，專業的尊

重，原來併設者多有由合而分之趨勢，英國社會服務部之獨立分設是爲最近之例子。他如德國、澳洲等國之社會服務部，原均爲單獨設立者。

我國如要革新社會行政，實應從加強中央社會福利行政部門著手，或成立社會福利部，或在行政院之下成立社會福利署，至少應將現有社會司提升擴大爲內政部下之社會福利署，否則，無異是中央不重視社會福利之暗示。

## 伍、革新社政工作明定項目

社會福利工作之範圍，各方認定寬嚴不一，社會行政工作如欲把握重點行之有效，除加強組織機構外，亦宜訂定明確之項目，以便推銷觀念，建立共識，結合人民力量，辦好福利事業。

首先，假設能成立轉立的社會福利部或署而言，原立包括社會保險，社會救助，社會服務三大項目，範圍較廣；但因衛生署及勞工委員會等單位，已經分走其中部分業務，爲免重複，所以工作項目，勢將隨而削減部分；留下的工作應以下列爲重點，切實貫徹。

### 一、推行社會保險，保障老年生活

社會保險制度，現已割裂，除勞保健保之外，僅剩國民年金保險，有待規劃辦理；當於最近期內積極完成，以安定國民年老時之生活。

## 二、加強社會救助，確保貧民生活

訂定最低生活標準，統一規定貧民資格，凡符合規定者，無論老幼殘病，一律給予現金救助，使台灣人民不再感到生存的威脅。

## 三、促進兒童福利，協助少年發展

修訂兒童少年福利法規，使失依者有所安養領養，失學者使能升學或習藝，乏人照顧者能有日間照顧及課後照顧，學習適應不良者能有學校社會工作予以輔導，使均順利成長，發揮一技之長。

## 四、保障婦女權益，勿使遭受傷害

增訂婦女福利法，規定單身婦女為扶養子女困難者給予扶助，規定婦女就業不得因性別受到歧視，保護婦女隱私權，協助不幸婦女自立，並協助爭取民法上之男女平權。

## 五、改進老人福利，使能自助助人

修訂老人福利法，降低法定年齡，按其需要，給予必要之照顧；加強在宅服務，提倡孝道；協助衰病老人安養天年，鼓勵健康老人參加服務，由自助而互助。

## 六、強化殘障福利，使能復健重建

協助殘障人士復健重建，使能具有技藝，健康自立，依法督促公私機構按百分比率，保障殘障者工作機會；並注意消除一切硬體

軟體之障礙，使能身心健康，自由發展。

## 七、增訂新的法規，照顧精神病患

社會變遷快速，人際關係失調，以致精神病患日增，造成家庭及社會嚴重負擔，應即研訂精神病患福利法規，給予預防、治療、復健及豫後之服務，造福患者及其家屬。

## 八、推動社區發展，凝聚團結力量

社會福利服務對象，包括個人、家庭、團體與社區，今後應用社區發展方法，並以社區為服務中心，結合地方力量，加強社區活動，培養社區人才，建立社區即為生命共同體的共識。

## 九、關切特定對象，照顧弱勢民眾

城鄉差距，職業分化，社會多元，族群區隔，時或形成若干弱勢民眾，例如原住居民、限役軍人更生保護及僻遠地區漁農等人士，每有其特殊的需要，宜透過機構與社區，給予必要服務。

## 陸、革新社會福利，應採配合措施

有了正確的政策，健全的機構，具體的工作項目，還要有適當的配合措施，一併推動，才能達到革新的目的：

## 一、宣導社會福利正確的觀念

國內部分民衆及少數財經人士，曾經誤解社會福利是消費性的，消極性的，點綴性的，依賴型的，包袱式的措施，今後必須詳細說明：(一)社會福利屬於服務事業，它的支出會提供服務，增加就業，維持最低購買能力，是一種生產勞務並改善人力資源的投資。(二)社會福利能協助兒童成長，少年發展，促使殘障者殘而不廢，並使不良少年矯正行為勿再危害社會，它的功用是積極的；(三)社會福利是因爲經濟快速發展帶來若干不幸的結果，例如老幼失依，家庭脆弱等等，必須設法彌補的善後措施。它是一種必不可少的工作，而並不是有錢才做的一種點綴。(四)社會福利救助對象爲老弱貧病，有時難免依賴，但社會福利推行的保險措施，主張平時納費有事受益，完全是自助、自立。(五)社會福利機構，現在多由政府主辦，難免怕像不良的公營事業一樣，有著包袱沉重的感嘆，但是新興的社會福利觀念，多主張鼓勵民營或公民合營的模式，如能革新有成，當無包袱之嘆。

加強宣導社會福利的觀念，一方面希望爭取外界人士的瞭解與支持，一方面爭取服務的對象，儘量與社工人員配合，接受指導，善用資源，早日自強自立。另一方面，亦希望社政工作人員不斷自我突破，求新求變。

## 二、建立社會福利專業的制度

社會福利工作是一種專業，需要高度的知識、技術與經驗。在國外，多數任用社會工作專業人員以爲組織的骨幹，形成一個獨立的傑出的領域，所以它能與衛生部門分庭抗禮，我國於民國五十四年現階段社會政策中便提出雇用社會工作人員的主張，六十四年開始試用，但二十多年來尚未形成制度，對於社會福利推行績效之不彰，影響極大，亟宜：

(一)早日促成「社會工作師法」案，確立社會工作人員具有類似醫師、律師等的專業地位。

(二)舉辦社工專業人員資格考試及甄試，分類分等發給專業證照，儲備人才，並作用人標準。

(三)規定社會福利公私機構，優先進用社工專業人員，並訂一定比率，提高用人素質，引用專業方法。

(四)研訂社工專業人員守則，規範執業時應行遵守及注意之事項，提高服務水準，保障受益人之權益，並預防執業雙方當事人之間發生誤會或爭執。

## 三、善用民間的社會福利資源

政府撥供社會福利的經費，雖然年有增加，但總不能滿足實際的需要；人力支援，更由於編制的凍結，更感制肘。依照國外的經驗，本可動用民間的無窮的資源，但由於國內缺乏專業人員運用專業方法從事這方面的規劃與行動，成效不著。以致經費人力兩感不足，減低了社政工作的績效，今後應全力動員並善用民間的人力與財力，以補政府公帑之不足。

(一)推行統一勸募辦法：國內現有中華民國聯合勸募協會辦理此類工作，但成效不大；政府應積極輔導該會，擴大舉辦統一勸募活動，提高捐款免稅金額，獎勵捐款人樂捐，匯集鉅款，設置基金專戶，統盤規劃運用。所得捐款，可補助福利機構加強改善軟體硬體之設施，可補助福利機構進用專業人員之薪給，可補助福利機構從事研究推動實驗，也可協助提高社會救濟及福利服務給付之水平。政府推行統一勸募，一方面可補政府資源之不足，另一方面政府亦應酌撥專款加強統一勸募協會之業務與財務，使能彼此支援，相得益彰。

(二)擴大志願服務能量：國內志願服務情形，日見普遍，但政出多門，無論動員、輔導、服務、保護，均欠理想。政府應結合中華民國志願工作人員協會等公私單位，研討社會福利志願服務法規，對招募、甄選、訓練、發證、服務、改核、獎勵、保護等方面，均加規範，以便動員更多人力，提升服務品質，保護服務對象，增加志工才能，保障志工權益，使能充分發揮潛能，補助公私機構正規有酬人員之不足。

#### 四、增加研究規劃訓練的設施

(一)加強研究：社會福利內容廣泛，並因時空、對象、問題及需求之不同而異其作法，新機構應設置研究人員，加強研究工作，探討理論，改善方法。

(二)注重規劃：社會福利工作，業務龐大複雜，新設機構應有規

劃管理人才，事先制訂目標，籌備資源，考慮變數，通盤設計，中途應掌握進度，定期評估，並求改進。

(三)辦理訓練：社會福利工作人員，包括專業人員、行政人員、志工人員為數眾多，為使觀念相通，作法精純，步調和洽，團隊合作，宜有訓練設施，相繼舉辦職前、在職、進階等訓練，俾有優秀可用之人才，擔任革新任務。

#### 五、注意部際科際縱橫的聯繫

(一)成立部際協調組織：

社會福利工作，因有廣義之說，推行之業務單位，亦就相關者眾。以兒童福利而言，牽涉撫養、保健、教育、娛樂、保安等方面，關係福利、衛生、教育、文化、司法等主管單位；以少年發展而言，牽涉撫養、教育、訓練、就業、結婚、休閒、醫療保護、矯治等方面，範圍更廣，兼及勞工、經濟、國宅等單位。故在中央除設社會福利行政部署之外，亟須設立一個社會福利協調委員會性質的機構，俾使各部會之間分工明確，聯繫方便，資源共享，避免浪費；同時掌握動態，注意轉介，參考個案管理原則，建立服務網絡，促使每一個服務對象，儘可能的獲得需要的整合的服務。

(二)促進公民合作聯繫：

社會福利的推行，有賴政府與民間的合作。重要的民間力量，包括機構、團體、企業、宗教及傑出的熱心的有力人士，他們影響力巨大。政府宜從中邀約具有代表性的人士，連同官方及學界代表



，組織社會福利公民聯合會報，定期舉行會議，藉以交換各方意見，並借助民間客觀的地位與影響的力量，推動各項工作。

## 柒、結語：革新社政營建生命共同體

一、重視民心所欲：古今中外，重視社會福利；當茲政治民主，總統直選，李總統登輝先生強調人民做頭家的時候，人民需要社會福利，政黨民代也講求社會福利，政府施政為尊重民意，亦應以推進社會福利作為施政的核心。

二、履行政府責任：國內經濟發展快速，社會變遷隨之加劇，家庭功能萎縮，人際關係淡薄，年齡結構老化，價值行為偏差，貧富差距擴大，生存競爭尖銳。重視社會福利不僅是消極的救助，也是促進發展的工具，不僅是人民企求的恩惠，也是政府應該履行的責任。

三、加強公民合作：社會福利支出較大，過去常被誤認為一種包袱，今後可動員社會資源，籌募經費，動員志工，提倡官辦民營，獎勵私人投資，加強公民合作，革新既往做法，當可減少公帑支出，並收事半功倍之效果。

四、運用專業方法：社會福利工作，不祇是一般行政，更是一種事業，面臨問題既多且雜，應運用專業方法大力推動，一方面用社工實務工作人員推動個案、團體、社區等專業服務協助案主，使個人、家庭、團體、社區等單元，結合為一個休戚相關的生命共同

體，一方面採用社政管理人員採用科學方法分析問題，選定目標，研擬計畫，預估成本，動員資源，把握進度，評估效益，更求改進，鼓舞內部士氣信心，爭取政界信任支持。

五、設置獨立部會：最後亦為最重要之結論，是迅速設置中央的獨立的社會福利部或院屬的社會福利署，以為推動革新社政工作的主管機關。所謂蛇無頭不行，如無健全有力的中央機構，何忍要求四十餘年不變的位低人少的社會司領導所屬，完成推動革新社政工作的巨任，而仰符總統的指示與人民的期望。

（本文作者為師大社教系教授）