

研擬社會福利政策之我見

◎蔡漢賢

內政部社會司司長

一、規劃社會福利政策的大前提

——為之於未有治之於未亂

順其自然發展的社會，不是沒有，只是不夠好。該不該規劃，內容有那些，是屬於哲理與學理方面；致力規劃時政府與民衆、提供與接受，該建立那種共信的交往法則，是屬於倫理方面。我們要社會福利政策能不侷於一隅，歷久常新，固須就一時民衆需求與反應，善加規劃，尤在規劃之前，秉持福利哲理與倫理來入手，庶幾不致有「政策福利」，而沒有「福利政策」，使得民衆有雲深不知處的迷惘。

二、目標與取向的商榷

——千里之行，始於足下

「均」與「親」是福利規則不變的總目標。幼有所長、壯有所用、老有所終、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養是以對象為目標：飢者有食、寒者有衣、病者有藥、勞者得息、死者有葬，是以解決問題為

目標；補救性、預防性、發展性是以性質取向為目標，但萬變不離其宗是以正德、利用、厚生為內涵，因時應勢，將之作為社會建設並視之為政治建設的基礎，俾能「蘊國力於基層，添溫馨在里鄰」也具愛民、養民、教民於一爐，在發揮人性、保護人力、培養人才、維護人權中踐履民族、民權、民生主義的功能。

訂了目標，採行路徑的正誤，會影響到成效，我們必須不時就廣度、精度、深度作綜合性考量檢討，例如：

(一)研訂之前有無注意憲法中央與地方的分權，法定的職責——必須沒有過與不及的疏失。

(二)措施推展如急功近利，勢必欠缺高瞻遠矚的規劃——必須建立經濟社會體用互輔的專業認知。

(三)社政體系倘安於既有狀況，徘徊在舊臼而不能突破——必須克服舊制度與新需要的差距。

(四)建教合作，若流於形式，研究結果自會與實際脫節——必須有建立科學化、國情化的社會福利架構為中心。

(五)各於宣導費用，難免會有「呼援無門，貢獻無處」之失——必須以效果取向、感性訴求來贏取民衆參與。

(六)科際組合與協調連繫，多因本位主義而受阻——必須克服老

觀念與新需要的差距，無懼面對問題，怕的是沒有克服的勇氣；應該存誠務實尤須劍及履及。

三、需求分析與計畫內容

——安危在是非，存亡在虛實

「量算」是福利現代化之不可少，也是求精、求實，建立評估的先決條件，是以福利指標的建立、成本效益的評析，就成為需求精深之不可少，事前評估的不能無，古代墨子「考察本源、審察事故、用之實際」的三表法和今天研考所採用的民意尋求、選項列管、實地查證、年終考核有異曲同工之妙。福利規劃執行前的評估是從需求性、可行性、效益性、配合性來考量；執行中考評，目前較為盛行的有考核評估術、內部檢查法、零缺點計畫等。

方法技術是定型的，精神經驗是動態的，平凡的項目，因滲入了專業技巧而有深度；飢給食，寒給衣，如果能避免「嗟來之食」的偏頗，而融入人的尊嚴、個別差異、助人自助就成為福利特質所在。倘在實際上再循就業（自助）、保險（互助）、救濟（濟助）的三大境域形成運作架構；另一方面由婦嬰、兒童、少年、殘障、老人人生長歷程相關法規的制定；到就業安全、職業訓練、勞動基準、社會保險、工會組織、安全衛生、職工福利、勞工教育等生活需要法規的頒行，形成縱橫交錯的保護網，就足以發揮保障民衆權益的功能，試就生長歷程範疇言，至少應包含：

慈幼的有托嬰、托兒、寄養、領養、保護等；
惠少的有就學、就業、就醫、就養、康樂等；
扶殘的有教育、庇護工廠、定額雇用、點字手語、行動無障礙等；

振貧的有家庭津貼、急難救助、以工代賑、平價住宅等；
敬老的有安老院、自費中心、在宅服務、文康中心等；
健全社區有基礎工程、生產福利、精神倫理的建設，融勤儉建國、禮貌運動等於日常生活中。此外心理衛生、合作運動、休暇康樂、喪葬簡化、預鑄公墓、靈骨塔等，不只要能飢有食、寒有衣、病有藥的解決問題，而且要在從搖籃到墳墓邁向母體到墳墓、婚前到墳墓的日新又新，從整個人生過程中來提昇生活品質。

四、政策規劃的流程與評估

——體有萬殊，物無一量，紛紜揮霍，形難為狀

行政考核術（PERT），方案計畫預算配合制（PPBS）作業流程表等都是規劃的技術工具，並沒有一成不變的型式，但却是要從六個（What, Why, How, Who, When, Where）來作目標選擇，從而考量他的適切可行，是以在規劃時必須要體系完整，一個計畫須包括名稱、效益、推行理由、實施步驟、所需概算、成效評析有無替代方法等衡評，試以下面老人福利計畫言，從演繹來看是散為萬殊，從歸納來看是合為一體，總是環繞在「民衆福祉為先」、「老人需求至上」的大前提下，例如：

總目標	分目標	業務目標	工作目標	經費概算	備註
（大同之	老有所終	對全體老人	提供健	健康檢查（全民健保）	
治一均富			創造富	人力銀行（年金制度）	
、安和、			介紹知	老人學研究、長青學苑	
樂利社會			培養樂	文康中心、社區育樂	
）			對貧苦老人		

——院外部份

補助生活費

分級實施

免費施醫

保健指導、居家養護

以工代賑

清潔街道、提供勞務

——院內部份

溫馨關懷

扶持服務

飲食改進

營養食譜、烹調器具

環境改善

綠化美化

善用閒暇

休閒工藝

自然整個運作的成敗，先決條件是各級社政機關職掌與功能是否順暢；一方面還要有後續的中、長程計畫；一方面又須有合適經費支援，以及議會、人員編制等的協調，如果無法教育排斥的、迴避阻撓的，喚醒遲緩的，我們就無從獲得事半功倍、立竿見影的績效。

五、與其他相關部門的關係與配合

——泰山不厭羣石，江河不拒細流

福利計畫是消耗性抑或創造性；是診治性抑或發展性；是一時性還是長遠性，都繫乎設計規劃者體悟與意境，唯有敞開胸襟，才能將不同的政府建設計畫，在各本職責中滙凝為整個國家的大計畫的一部份，他是分中有合，合中有分：

(一)試以「兒童保健」來說明衛生與社會的相關性——出生嬰兒篩檢，已成為開發國家的必具措施。婦嬰保健落實，每個嬰兒健康，就為未來健康的少、青、老年奠下基礎，在人力保護下，有身心健全的人口品質，才能保證國家諸項建設容易成功。

(二)試以「殘障職訓」來說明經濟與社會相關性，殘障福利，可以採細水長流金額不高的生活照顧，但日積月累，數字聚少成多，且會造成殘障者的頹廢；倘改職訓投入，短期內固然費用支出高，但學成後每個月都有收入，聚沙成塔，必可在人力資源開拓中，為國家創造財富及培養人力。

(三)試以「親職教育」來說明文化與社會的相關性，親職的教育是以「仁」來對子女，子女以「孝」來敬愛父母。仁與孝遂成為世代傳承的核心德目。人愛家庭、愛動物、愛花草、愛自然，以愛為生活，不止父子有親、夫婦有別、尤能及人之老、幼，並將之實踐於家庭，落實於學校，推行於社區，讓同胞們品味感性生活方式之餘，必會以擁享中華文化為榮為幸。

(四)試以「社區發展」來說明政治與社會的相關性，以眷戀故土來萌生歸屬感，以社區福利來激發愛國心，衣食足知榮辱，為政治與社會是一體二面作最佳的詮釋與佐證。如再輔以節慶歡渡、民俗童玩、鄉土小吃、生活情趣等為推行重點，必可讓同胞們覺得以能作為中華文化的傳承者引以為傲。

前面舉了衛生、經濟、文化、政治與福利的相關性，實質上也申敘了人力保護、人才培訓、人品提昇、人性弘揚的一貫之道，看似福利建設，實則已將修齊治平融貫其中，藉社會福利來防彌社會問題於萌發之前。

人無遠慮，必有近憂，福利計畫絕不只是生、老、病、死、苦、難等問題的解決，衣、食、住、行、育、樂需要的滿足，而是在提昇生活品質之餘，將措施融入國家整體計畫之內，使得社會福利的效益是「未來的多於現在，無形的勝於有形」，為明日安和社會奠下宏基。