

著譯

荷蘭社會福利行政組織與政策

本文譯自 *Netherlands' reply to the UN Questionnaire on national arrangements for social welfare including the welfare of children, families, youth, disabled persons and the aging.*

—譯燕淑鄭—

荷蘭在西歐是社會福利事業最爲發達的國家，有關福利政策的整合與協調，主要是由福利、健康與文化事務部 (Ministry of Welfare, Health and Culture Affaire) 負責。在行政組織體系上則分中央、省及地方三級，以共同推展兒童、青少年、家庭、殘障及老人之照顧、教育與休閒福利。

一、中央社會福利之行政與組織

(一) 荷蘭的社會福利觀念涵蓋了照顧 (Care)、教育 (Education) 及休閒 (Recreation) 三大領域。

1. 照顧：一切的供給與活動以照顧與協助爲主，諸如保健、社會服務及對需要特殊或在法律上規定需要特別照顧與協助羣體的服務，這包括了兒童及少數民族的保護與照顧，觀護制度；出獄人犯之輔導照顧以及精神病罪犯之照顧。

2. 教育：一切的供給與活動包括正式教育、離校後成人教育及其它社會文化工作層面教育、大眾傳播與藝術。

3. 休閒：本項福利涵蓋的範圍均與運動、體育活動、戶外娛樂、鄉村娛樂、社會文化活動有關。

荷蘭的福利、健康與文化事務部負責全國福利政策整體的協調與統合作，共涵蓋了社會發展、公共衛生、文化事務、運動及大眾傳播媒體等五大方面。其中，社會發展這方面乃直屬社會發展理事總會 (Directorate-General for Social Development)，該會下設社會服務、社會和文化教育及少數民族福利等三司。

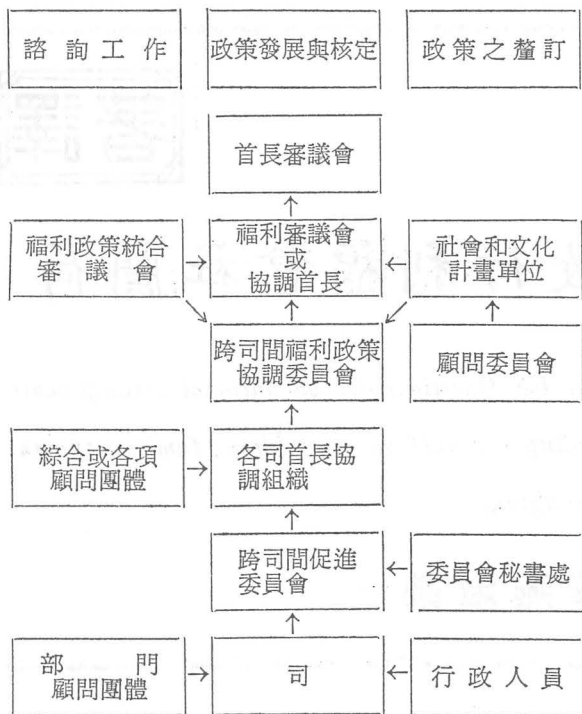
1. 社會服務司：負責改善設施以造福困苦家庭及個人之各項福利，主要包括一般性的社會工作、在宅服務、諮詢服務及對遭遇人際關係或性困擾者、有待協助引導之酗酒者、吸毒者、無家可歸者與單親父母家庭者之福利服務

。此外，該司亦負責老人福利中有關住屋、老人在宅服務、交通及休閒設施的服務；殘障福利中教養收容，及托托中心；以及兒童福利中有關學習上或行為上有問題兒童的教養收容照顧。

2. 社會和文化教育司：負責改善並提昇人民住屋、工作與生活環境的品質，藉由提供教育、休閒及發展意識的機會鼓勵人們參與於上述各類活動。這種活動包括圖書館服務、社區工作、俱樂部、社區中心、離校後教育、兒童與青少年志工服務、托兒中心與促進平權之活動。

3. 少數民族福利司：負責提供各種少數團體之社會服務，諸如：居無

荷蘭社會和文化政策結構體系表



定所的旅行商隊、移民工作者，摩鹿加羣島人、荷蘭安替列斯羣島住民及難民。

在荷蘭，社會福利服務經費的主要來源乃是由政府提供資金與補助金，接受服務的對象則包括了個人、家庭及同是遭遇某種社會適應困難之羣體。

在荷蘭現有的社會福利行政組織官方體系上，首長審議會 (Council of Ministers) 是最高階層的中央單位，該會是由各部會之永久性內閣委員會所組成的；而由福利、健康與文化事務部部長所主持之福利審議會即為與上述所提性質相同之一種審議會，該部部長在此擔任的角色乃為社會福利政策上的一位協調者。至於辦理人民服務層面的單位，由各部之高級官員代表所組成之跨司間有關社會福利政策協調委員會 (Interdepartmental Coordination Committee for Social Welfare Policy) 是福利審議會 (Welfare Council) 的一個預備組織。

(一) 福利、健康和文化事務部協調整合之福利項目及其所屬職權機關

| 福利項目 | 主管機關 |
|--------|---------------|
| 特殊福利服務 | 福利、健康和文化事務部 |
| 少數文化民族 | 家事部 |
| 老人福利 | 福利、健康和文化事務部 |
| 婦女解放福利 | 社會事務與勞工雇用部 |
| 殘障福利 | 福利、健康和文化事務部 |
| 青少年政策 | 福利、健康和文化事務部 |
| 青少年感化院 | 司法部 |
| 青少年失業 | 社會事務與勞工雇用部 |
| 麻醉藥劑 | 福利、健康和文化事務部 |
| 都市更新 | 住屋、實體規劃及環境衛生部 |

新城鎮

住屋、實體規劃及環境衛生部

成人教育

教育部

在上述所提及有關福利方面的協調性組織，大致上可分為三級，最基層的協調委員會及執行單位是處理一般性的福利事務，例如：老人福利；再上一層，社會福利政策協調委員會 (Interdepartmental Coordination Committee for Social Welfare Policy) 將基層協調委員會提出之方案向上級做政策的建議；至於最高層級之福利審議會及首長審議會則根據福利協調委員會所做的建議做政策上之核定。

(三)負責執行全國性社會福利政策、計畫與行政的機關或附屬單位，依其功能之不同，可分為下列四類：

1. 負責釐訂政策之全國性機關(單位)。
2. 負責決策之全國性機關(單位)。
3. 負責執行政策之機關(單位)。
4. 負責政策評估之全國性機關(單位)。

政策釐訂：

釐訂政策的單位包括：

- 諮詢委員會 (Ex. 青少年政策審議會、養老院、中央委員會)，社會服務立法委員會 (健康審議會、中央公共衛生審議會等)。
 - 設計規劃局：例如中央設計規劃局、社會及文化設計規劃局)。
 - 各部會之設計與政策司，部會間與部內協調委員會。
- 以上三種單位除諮詢委員會，其它二設計規劃單位均屬政府機關。

政策核定 (包括政策指導)

從所提各種供選擇的政策中做政策的核定是屬於首長審議會及國會在政治上的事務，不過在這決定的過程中行政人員、諮詢委員會亦扮演了重要的角色。

政策執行

全國性的政策執行是指某些具體措施而言，例如：補助金之補助及機構執照之發給。在荷蘭，政府有關政策計畫之釐訂，社會與文化設計規劃局 (The Social and Cultural Planning Office or Social Cultural Plan Bureau) 具有一特殊且重要地位；該局成立於一九七三年，主要成效如下：

1. 以科學化的方式研究探討目前荷蘭社會與文化福利措施執行情形及未來的發展方向。該局每兩年固定出版有關社會與文化的報告，該刊物不論在質或量上均在國際上被認可為報導荷蘭社會之主要且客觀的刊物。
2. 在有關政策之取捨及可否優先達至目標與各種政策之優缺點所做之建議，對荷蘭社會福利發展有相當大的貢獻。
3. 搜集各司政策執行資料，以為評估的參考依據。

(三)福利政策之協調整合

從以上荷蘭複雜的社會福利政策釐訂過程中，可以發現有些瓶頸問題尚未解決；譬如：各種協調部會及部門的不良配置；諮詢組織在有關政策的指導方向缺乏明確性，致功能成效不彰，荷蘭當局針對上述缺失，因之於一九七六年又設立了福利政策整合審議會，該審議會專負責報告有關照顧、教育和休閒等方面的一般性福利事務在政策與立法上有那些不能協調配合的問題存在，並向政府當局提出解決方案。審議會聘任之委員除均有其特長與應具資格外，他們亦是當前對荷蘭社會現有之觀念、現象，有充分瞭解的人。

二、省(市)級社會福利組織與行政

荷蘭共計有十一個省份，每省面積大小與人口多寡不一，各省行政是由省審議會、省府首長及各行政主管負責執行。而其中省審議會除需對省的行政負責外，當需制定一些具拘束力的法令或規則時，省議會亦兼負制定之責。在省

的行政組織體系上，尤其在福利這方面，本來並沒有任何統一的單位在負責規劃工作。然而由於福利規劃與政策之地方分權化漸漸地在實行，地方政府因之已逐步參與有關福利設施經費方面的問題；不過，省府主管當局仍有依據中央政府決策執行工作的義務。

三、地方性社會福利行政與執行

自治市是荷蘭地方級的一個行政單位，所有的城、鎮及村均屬於自治市所管轄。自治市之行政乃由市政審議會、市政執行者（包括市長、郡長）及市長所負責。不過，有關行政決策之執行工作則廣泛地受市政執行官員與會計人員限制。

市政法案賦予市政審議會設立委員會，委員會雖具有諮詢及一般性的權力，但是審議會則有權指派非屬該委員會的人列席委員會，藉以提昇公眾參與。與此性質相同的委員會很多，例如：負責社區事務的文化委員會及社會福利委員會等。由於地方分權政策的推行，自一九七九年，市政當局在決定各該市擬保留、擴展、建立或廢除有關其社會或文化方面方案的權力已漸有加強的趨勢，繼之於一九八二年又推行之第一階段社會福利服務補助方案，該項政策領域重在一般社會服務、社會諮詢和引導工作、未婚媽媽、心理障礙者，凡此皆為市政府之主要責任。

四、在國家社會政策暨方案的行政與執行中，非政府及附屬機構扮演的角色

事實上，荷蘭所有的社會服務，主要皆由上千個非政府組織來運行。這些組織多為市級或地方性的，其服務重點集中於某些特定範圍：如家庭福利（家

助服務，日間托育中心，婚姻及家庭諮商）、移民福利、老人照顧、社區發展或一般社會工作。之所以多屬地方或區域性，乃便於能與地方當局保持密切聯繫。

幾乎所有的福利組織皆有其全國性服務單位，並將其服務的意願讓主管機關知道，這種地方或區域性的組織是由民眾組成之行政委員會來主管。由於愈來愈多的被雇用者代表參加委員會，因之愈能發揮其直接的影響力。

福利機關百分之九十五的財政支援來自公共資金（中央、省政府及自治市）。大部分補助金是用來辦理各項福利服務。按補助金的多寡來決定預算以及雇用職員的人數、素質、專業知識與教育階層。政府亦可藉由補助金的發給以引導激勵某項急需或特別重要之福利服務之推展。

社會福利部門在組織形態與提供服務的活動正快速地變遷中，基本的轉變在於由傳統上以個人名目主持的機構改變為由專業工作者主持之有組織與功能的機構。

五、協調與分權化

社會福利服務之快速擴張引吾重思六〇年代福利條款之整體結構。Bottincks 一九七四年回憶錄論及荷蘭福利政策與實務上的缺點，並認為新社會福利政策應根據下列標準：凝聚性、可接近性、民主、彈性、法定安全；範圍應涵蓋醫療、教育與復健。因為此回憶錄之出版，導致一九七七年特定福利條款法的制定，該條款之特點為：

1. 分散化（地方分權）：行政職權由中央政府轉移到十一個省份及八〇〇個市政當局。

2. 民主化：指雇員（employess）的參與。（特別是接受扶助者與一般人民參與私立福利機構。）

3. 和諧化：對那些分散、難處理的規劃、決策、執行、財政、合法化體系做整合的功夫。

從政府將補助金補助規章修改為獎金獎勵規章的計畫法案中，地方政府已深切瞭解社會——文化方面的工作應包括：青年福利工作、俱樂部與社區中心、成人教育、社區發展、戶外休閒活動、音樂休閒中心等。此外於一九八二年起有關一般社會工作、諮詢工作、未婚媽媽服務、心理障礙服務之工作皆呈地方分權化，在這些工作領域內有關決策及資金都已為市政府之主要責任所在。特定福利條款法 (The Specific Welfare Provisions Act) 與獎助要點 (Grant Regulations) 提供了民主的福利規劃基礎。在市級或省級審議會中所訂下之四年福利計畫，每年均有必需執行完畢之重點，該計畫乃試圖提升上述法案中各非法定條款與國會其他特定福利法案間彼此的凝聚性。另外尚有一個健康醫療法案 (Health Care Provisions Bill) 仍待荷蘭國會之審查，該法案著重在國內有關健康醫療的組織應包括：健康醫療的本質範圍、分配、控制與品質。並引導，中央政府加強有關計畫與管理健康醫療上財政狀況。市級與省級行政機關並負責包括其他機構的收入來分擔支出經費。

社會學家及福利組織本身對於過去數十年間各種專業化社會服務的快速成長是否確實達成目標並送達預定的目標團體感到質疑，他們嚴厲的批評指出，許多社會救助實際上使得接受補助者或團體變得更依賴，因為他們並無被激勵以自立更生，不需付出任何即可受助。

不過，部分緣於社會服務之專業化與官僚化，發展出了更多的非正式形態之服務；以因應個人環境而有更具彈性的社會救助以適用。

在老年住宅方面，對於老舊宿舍的對策，則有庇護所、各式住所、有預警系統而分散的老人寓所單位等等。接受救助團體亦開始負起責任，成立非正式團體藉互助以提省級醫院條款在內的地方社會醫療條款之規劃。

六、合法化與財政經費

一九八三年福利、健康暨文化事務部長有九十五億元的預算數（約占全國預算七%），而其中三十三億元是分配至福利部門。

七、現行社會福利服務方案之組織及行政趨勢

由於各種原因，荷蘭的福利社會結構和其他的西方國家一樣在社會安全、社會服務、健康與教育設施上皆具有分歧性。在一九六〇年代至一九七〇年代發展的由政府負擔所有或絕大部分之經費支出趨勢已改變至某種程度。使用福利設施者如：家庭協助、日間托育中心已被要求其供自需，而全靠外界或政府之輔助。

志願工作方面，志願者在許多方面亦逐漸了解到工作日趨專業化，事實上，在某些類別的社會工作諸如：守望相助，照顧社區中之老人等等，凡此皆可由志願工作者實行之或提供具專業性有組織的陣容來工作。

在過去數年間，從社會福利的趨勢顯示有更多的志願工作員成為專業性福利組織工作者，其他許多人更直接提供服務予新的、或分出的志願福利機構。

這新趨勢可區為下列三項：

1. 社會福利服務由專家與志願工作者並肩合作。
2. 接受救助、自助團體的增加與解放。
3. 在社會服務、健康醫療、社會文化工作和運動方面的志願性工作，由中央政府輔助。

〔本文作者：內政部社會司專員〕