

美國衛生暨人羣服務部簡介

謝青雲

衛生暨人羣服務部 (DHHS) 爲我們社會中的弱者服務，而它的任務在執行國家對人民的承諾：爲我們的人民塑造一個合理公平高尚的社會。——

Patricia Roberts Harris

衛生暨人羣服務部是聯邦政府提供國民更好的健康照顧和必需的人羣服務方案的主要機構，而衛生、教育、福利部 (DHEW) 的重組和更名乃成爲今日的衛生暨人羣服務部 (DHHS)，該部負責二百多個方案，這些方案是透過各州和地方政府十五萬名僱員來從事管理，強調這些方案是自助的，其目標在於保障和改善美國人民的生活品質，在一九八一年該部共支出了二千二百億元從事這些方案，約八〇%的支出是花費在保險信託、社會安全支出以及醫療照顧的支出等。

壹、衛生暨人羣服務的歷史演進和現況

在衛生暨人羣服務部新厦落成典禮上，其顧問 Hubert H. Humphrey 發表演說中針對以往的 DHEW 和今日的 DHHS 提出挑戰性的評論——「對政府道德的考驗」，他接著說：「如何來照顧這羣如黎明般的兒童和已近暮年的老人生活、或是那些生活在貧、病、殘障陰影下的人們的照顧，如此的照顧已成爲對政府的一種考驗和挑戰。」以前的衛生、教育、福利部經過廿幾年的努力和當今的衛生暨人羣服務部均接受這一考驗。這一歷史演進下的方案和國民的生活息息相關，經過這些方案來對老弱、殘疾、婦幼提供照顧，並以人民權利爲考慮基礎，摒棄因種族、地位、性別的歧視爲人民服務，另外一些

從事疾病研究、酒精藥物濫用的方案亦屬該部之工作，這些方案和工作目標無異正如該部部長 Patricia Roberts Harris 所說的：爲我們的人民塑造一個公平合理和高尚的社會。

一、歷史的演進

雖然衛生暨人羣服務部 (DHHS) 是新的名稱，然其歷史可追溯到一七八年的第一海員醫院服務——爲今日公共衛生服務的前身，是爲建立照顧海員生活的服務；一八八七年聯邦政府在 Staten Island 開放了一間實驗室來研究疾病，並爲以後的國家健康協會 (N. I. H) 奠下基礎；一九〇六年國會通過第一件食品藥物法案，促使政府督導食品的淨化和藥品安全管理，而這一責任成爲今日藥物食品管理局的工作了。一九一二年，羅斯福總統的第一兒童白宮會議中強調對兒童福利的重視；而一九三五年更是通過著名的社會安全法案 (Social Security Act)。在一九三九年七月一日，根據新的聯邦安全機構的活動：有關健康、教育和保險以及人羣服務等活動，雖有別於以往之活動，卻有許多關連。

在一九六〇年代中期，歷史性的法令產生了，這些相關於醫療照顧和協助的方案，造福了數以百萬計的國民，使其在健康照顧上獲得協助，進而成爲國內社會福利工作上的最大目標。而衛生、教育、福利部成立於一九五三年的四月十一日，這一部門 (DHEW) 經過了廿五年的努力後，國會努力轉移民眾的注意力到這些方案上，以滿足更多人的入羣需求。在一九七九年十月十七日，卡特總統簽署了教育組織部法案 (DEO Act)，這一法案促使了教育部門從

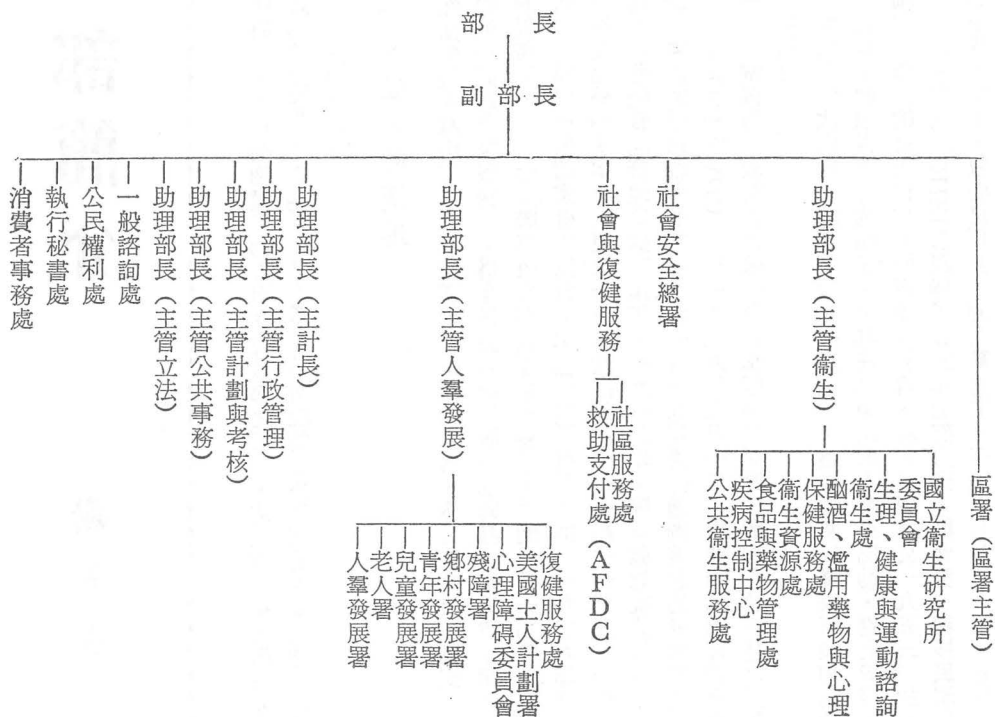
DHEW 中獨立出來的立法根據，並促使 DHEW 重組，於是衛生暨人羣服務部 (DHHS) 在一九八〇年五月四日取代了以往的衛生、健康、教育部 (DHEW)，新的行政組織使得美國的社會福利體系逐漸和英國相同。

二、美國衛生暨人羣服務部的組織

衛生暨人羣服務部是美國中央主管社會福利行政的機關，該部設部長一人，綜理部務，直接向總統負責，下設副部長一名，助理部長若干名，委員二名，幕僚長二名，區署長十名等。

DHHS 組織結構分為三個層次，第一層次是主管和幕僚單位，包括：部長、副部長、助理部長、幕僚長，這些機構是主管立法的助理部長室 (Assistant Secretary for Legislation)，主管公共事務的助理部長室 (Assistant Secretary for Public Affairs)，主管計劃與評估的助理部長室 (Assistant Secretary for Planning and Evaluation)，主管財政的助理部長室 (Assistant Secretary for Financial)，主管行政管理的助理部長室 (Assistant Secretary for Administration and Management)，執行秘書處 (Executive Secretary) 與一般諮詢處 (General Council) 等單位。第二個層次是屬於業務部門和行政執行單位，包括：主管人羣發展的助理部長室 (Assistant Secretary for Human Development)，主理衛生助理部長室 (Assistant Secretary for Health)，社會安全總署 (Social Security Administration)，督導室 (Supervisor Department)，消費事務處 (Office of Consumer Secretary)，公民權利處 (Office of Civil Right)，社會與復健服務處 (Social and Rehabilitation Service)，第三個層次是各地區的區署 (Regional Offices)，包括了底下十個地方：波士頓、紐約、費城、亞特蘭大、芝加哥、達拉斯、堪薩斯城、丹佛市、舊金山、西雅圖等，各設區署長一名。這是美國中央主管社會福利部門的組織架構，可見其分工之

美國衛生暨人羣服務部組織圖



詳細和高度結構；另外就人羣發展服務、公共衛生服務、健康照顧及財政管理工作、社會安全管理方案來看，可以將其結構組織和業務繪製成上圖。

三、州或地方上的社會福利體系

在此稍作說明的是，美國幅員廣大，全國五十一州外，又分了許多的郡、市等，這些地方政府的組織結構可自行決定，差異相當大，體系均不太一致且不一定對稱，但多少和聯邦中央的社會福利行政相一致，除此之外，地方行政機構並不隸屬中央，許多事務是可自己決定的，不過近年來的聯邦勢力擴大到地方，亦掌握了地方許多重要福利事業。

一般地方上的社會福利業務注重社會福利行政外亦重視社會個案工作、社會團體工作，以及社區工作等的結合運用，沒有忽略傳統工作方法之運用。

貳、各部處的主要業務內容

由於衛生暨人羣服務部的組織龐大，分工細密，茲就其主要的幾個部署處的業務內容稍作介紹，以資參考。

一、主管人羣發展部(HDC)之業務

該部門為衛生暨人羣發展部部長和副部長下的執行單位，針對全國的老人、兒童、青少年、殘障者、國內土著、以及接受救助的家庭、和居住於鄉村居民等的服務方案，提出計劃和執行，並做為部長、副部長決策的參謀和提出建議，以改善協調 DHHS 下有關人羣服務的方案，除此之外尚對各州機關和地方政府以及私人組織給予指導，協調勞工助理秘書之僱用和機構訓練之方案，如此形成了 WIN 國際協調會議來有效管理 WIN 在對 HDS 方案的計劃和發展上提供領導和管理，並督導研究和評估所用費用的效果以改善人羣發展服務網絡提供支持和協調，使成為重要之顧問團，對 IDS 之方案 and 民權政策提供意見，促使能够控制一個就業機會均等和指導公共事務、維持地方運作和派任一些追蹤活動。

(一)人羣發展部門之助理秘書部

助理秘書部提供行政指導並領導 HDS 之部門之工作，以及指導地方部門的活動，參與管理世界性的 WIN 方案和建立一清晰之政策，使有一致之報告程序和對 WIN 國際協調會議的要求有所反應和為 HDS 的平均就業機會的指導部門。

(二)老人服務管理部門(AOA)

AOA 是針對一九六五年所頒佈的美國老人法案所設計的基本機構，AOA 為人羣發展部門主要針對老人服務的方案執行機構，除在該部負責執行和計劃有關老人服務的方案外，並對老人福利政策和行為改善所做的努力，加強以社區為基礎，自助自發的老人服務方案，而 AOA 在 HDS 方案中，管理有關老人服務的發展業務，並執行老人福利方案，為 HDS 方案設計和政策發展有關老人服務這方面提供意見，發展標準和提供技術協助，以制定和支助執行老人服務相關之法律和方案。

(三)兒童、青少年和家庭的服務管理(ACYF)

ACYF 提供針對兒童、青少年、家庭等服務方案，並在 HDS 之下為有關這方面的服務提供意見和建議，這機構類似在一般州政府的地位，根據社會安全法案 4-A, B 和 E 條款來提供和擴大服務活動，目前已做之活動中如對被虐待和逃家兒童提供了一個服務。

聯合其他 HDS 之部門，提供一系列活動旨在改善兒童和青少年的福利，富豐其生活並加強家庭功能，另依據社會安全法案 4-B 提供有關福利之訓練和服務研究、管理逃家和無家可歸之青少年，而青少年法案是避免青少年犯罪和方案中提到並提倡私人 and 志願部門投入兒童青少年和家庭之服務。

(四)國內種族服務管理(ANA)

ANA 為印第安人、阿拉斯加和夏威夷人提供服務的機構，並在 HDS 中

爲這些人爭取福利，對這些土著在經濟上和社會上的發展提供協助，並促其立法來保護之。管理各州政府之相關土著管理之業務，提供改善這些新方案的觀念，這些方案在 HDS 中爲一個主要爭取國內土著福利的機構，在 HDS 的基金會下爭取福利服務方案。

(五) 殘障服務部門 (ADD)

ADD 支助州政府增加對殘障同胞，提供平等的服務，經由明確的政府計劃之發展和實踐，促使對現有資源善加利用來做殘障治療服務以及復健，爲這些最窮困和不受人權保護的這些殘障的人提供服務，ADD 籌劃了大規模的方案來達成這些目標，並提供管理和運作，有關各行的整合訓練一些專家的方案給予政府服務和研究方案等服務來幫助這些殘障者，另外對殘障者在環境上所遭遇的生理的、心理的、社會的問題，提供解決辦法，此部門爲 HDS 中對殘障者之立法和決策上提供建議的顧問，是爲 HDS 爲殘障者立法和活動方案上的指導機構。

(六) 心理障礙委員會

人羣發展部門裏的心理障礙委員會建議部長和地方政府一起合作，以避免一些社會問題，在社會安全法案第二十條款裏，人羣發展部門必須支持和協調以家庭及社區爲基礎的一些服務方案，包括：日間托育 (Day Care)、家庭保姆服務、職業訓練，青少年保護服務、領養、協商及家庭計劃等，提供直接由州政府補助款項和提供技術來從事這些服務。

(七) 其他

除此以外，人羣發展部門亦支持工作激勵方案 (WIN, Work Incentive Program)，提供工人的訓練、僱用、和社會服務，使家庭從依賴福利的角色

轉變到自給自足，這是由人羣發展部門和勞工局 (Department of Labour) 來合作的。

人羣發展部門的原則、目標在於除了保證對這些方案的適當性或管理的有效性，並能監督方案之執行，也在改善在全國實施服務方案的品質，一個更完善的服務網不僅是改善成本效益外，亦得保證真正需要獲得服務的人。

二、聯邦主管衛生部門——公共衛生服務

DHHS 努力保護和增進國民健康，舉辦一些複雜和多樣性的活動，諸些方案計劃或活動包括了：

醫學研究者致力於突破癌症之治療和心臟血管之克服，並追蹤全球性的疾病和流行病的研究控制；或是從事食品暨藥物等方面的檢驗工作，以保證食物和藥品的淨化，以維持國民健康。或是由醫療人員和器材組成貧瘠地區的醫療服務工作，照顧國民健康。而整個工作人員有幾十萬人之多。底下乃就其分部門再做介紹。

(一) 國家衛生研究所 (The National Institutes of Health)

NIH 是世界最大的醫療衛生研究中心，包括了十一個部門，尋求一些新的學理知識，加強底下幾個疾病的研究：癌症、心臟病、中風、生物細胞學、老化過程……，或環境衛生危險帶 (Environmental hazards) 的研究或是食物營養的研究。

總之不管研究的大小，國家衛生研究所 (NIH) 花費了近九〇%的預算來支持這些研究和一些非本機構的研究工作：如醫院、醫學院和非營利研究中心的研究工作。

(二) 食品藥物管理局 (The Food & Drug Administration)

FDA 從消費者的每一元花費中抽取二十分的錢來從事一些食品藥物的檢驗工作，包括：電視輻射線是否違害健康，到食物中添加物或化學藥劑的使用及藥品的管理等工作都落在該局。從一般的營養資訊到確定醫療安全為其工作範圍，該局聘請了許多的科學家、醫生、化學家、微生物學家、藥理專家來形成此工作網，為平日FDA 所從事的研究和檢定工作努力，以促進人民健康。

(三) 疾病控制中心(The Center for Disease Control)

位於亞特蘭大(Atlanta)的疾病控制中心是舉世聞名，乃因該中心致力於對抗傳染病和控制，亦從事職業安全和健康講座，以及衛生資訊的提供、衛生教育和家庭計劃方案的推展，本中心亦提供地方衛生官員有關傳染病控制和預防等訓練的課程。

(四) 衛生資源管理局(The Health Resource Administration)

本局以和提供健康照顧、學校訓練課和及衛生資源設施者合作，期望能朝向確信國家衛生資源使用得當，並支持和協助各州及地方政府衛生計劃主管單位來改善醫療服務的可用性和適當性，尤其是醫療費用日益提高之際，更是对醫療資源有效運用的管理有必要之功。

(五) 衛生服務管理局(The Health Services Administration)

處理提供國民的健康照顧的品質保證，擁有六百多個社區健康中心，針對市中心和獨立鄉村的居民，提供健康照顧，另有遷徙者醫療方案，其焦點乃在服務外來工作者及其家庭所需之健康照顧。

公共衛生服務管理也管理國內健康醫療服務的團體、補充醫療專家和安置一些醫護人員於有沒醫療設施的偏遠地區，在此偏遠地區設立醫療站，如此對

近五十萬的國內土著：印第安人、阿拉斯加土著的直接服務，就是透過五十一個醫院，八十六個醫療照顧中心和三百個臨床區域的聯合工作網來執行。

在一九七九年，公共衛生服務管理幾乎治療了有二百多萬名患者，本身所擁有的十八家醫院，二十七個臨床中心和路易斯安那州的 Hansen's Disease Center 執行了這些任務。

(六) 酗酒、濫用藥物與心理衛生處

此部門為州政府的前鋒，乃因一般州政府盡量不主動提供避免和治療酒精、藥品濫用和有關精神及情緒上的疾病等方案，而透過 DHHS 的三個機構：「酗酒、濫用藥物與心理衛生處」、「食品與藥物管理局」、「生理、健康與運動諮詢委員會」來處理一些研究方案，以支持地方上的有關行政單位，善用全國的有關藥物防治、酒精濫用等方案的基金，並提升國民的心理衛生健康。

當 DHHS 進入一九八〇年後，其大多改進的目標是放在：避免疾病的感染和提升國民健康，這些方案的內容約：

1. 透過幼兒定期的疫苗免疫工作，以保護數以百萬的兒童免於一些傳染性疾病和致命的疾病：如小兒麻痺、麻疹……。
2. 及早發現低收入家庭兒童的心理衛生問題和治療這些外顯或潛在的心理衛生之問題，以培養健全人格的青少年。
3. 提供改善國民健康生活的方案：如透過一些慢性疾病致因的飲食生活，提供給國民參考，鼓勵避免這樣的飲食生活，並提供健康食譜。

三、其它

(一) 公民權利處

此部門保證各種法律公平執行與禁止歧視而設置，確保公民的權利，並強

調凡是接受聯邦政府經費援助的機構和團體在執行服務時，不得因底下之諸因素而有差別待遇：

1. 因種族、膚色、性別、祖籍而有歧視行為。
2. 因種族、膚色、性別、祖籍而有僱用方面的差異。
3. 歧視生理暨心理有障礙之個人。
4. 因性別之不同而於訓練計劃方面有所歧視。

(一) 社會與復健服務處

在一九七六年八月成立，取代原有的職業復健署與福利署，以及心理障礙科。該處下設救助支付處 (The Assistance Payment Administration) 專職負責AFDC的救助工作。另設社區服務處 (Community Service Administration)，以社區發展方式推動各項照顧和復健服務。

(二) 社會安全總署 (Social Security Administration)

社會安全總署主管社會保險的各項給付與方案，如老人遺屬殘廢健康保險 (OASDHI)，醫療補助 (Medicaid) 以及補充安全所得方案 (SSI) 等。

(四) 消費者事務處

該處處理各種產品品質保證、化粧品標示、食物價格、以至於能源存儲等業務，主管事務繁多。

(五) 各州人羣服務處

一般而言，各州主管社會福利事業的單位，其組織不太一致，但約略可分為幾個科來處理不同類別業務：

1. 兒童與家庭福利科：以個案、團體工作、法律保護為主。

2. 復健科：以社區和矯治社會工作為主。

3. 衛生科：包括社區生理健康方案，社區心理衛生方案和機構管理。

4. 所得安全科：負責公共救助行政業務。

5. 案主辯護科。

四、健康照顧的財政

將近二十五年來的醫療照顧和補助是確保每一個老年人、殘障者或窮人，因經濟上的困難所提供的服務方案，在衛生暨人羣發展部 (DHHS) 裏醫療照顧和醫療補助是由健康照顧財務管理處 (The Health Care Financing Administration) 來管理的。

醫療保險乃為老年人、殘障者、窮人及鐵路退休人員所提供的低成本健康保險，在一九七九年，已有二千七百六十萬個受益者，獲得了照顧，而該年基金動用了將近二千八百萬元來從事醫療保險，而這些免費的健康保險，乃由聯邦和州政府聯合辦理，在一九七九年國家醫療補助款達二千多萬元。

另外健康照顧財政管理處也發展了一些標準，強迫建立一些服務品質標準，以提高醫療照顧的品質，保障國民健康和醫護品質及安全，而所需經費是由聯邦財政上給予支持。

就以上之種種介紹，衛生暨人羣發展部門以提高國民生活品質，獲得生活保障，提高國民穩定的生活環境、增加所得、尊重國民尊嚴、保護公民權益，為國民的權益辯護，實際造福了人民生活，而新近的難民移置管理局 (The Office of Refugee Resettlement) 更是為世界之難民移置美國者提供諮詢和生活輔導及照顧工作。

正如衛生暨人羣服務部長 Patricia Roberts Harris 所說的該部是為我們社會中的弱者服務，而它的任務在執行國家對人民的承諾：為我們的人民塑造一個合理公平和高尚的社會。