

我國社會福利行政體系應有取向的商榷

蔡紹明

壹、引言

先世「日出而作，日入而息」的時代，生產者與消費者同屬一人，人們自食其力，自生自滅，不須社會行政。人際交往較頻，存亡更守、疾病相扶，家族扮演了互助關懷的主要角色，但欠少親人的，會受飢寒之苦，社會行政開始擔負了補救、預防、促進的功効，見之周禮上有：「設官分職，立地官司徒，使師其所屬而掌邦教」，而地者「載養萬物」，以現在話來講，就是建立一般性的福利服務。在周代有以荒政十有二聚萬民：一曰散利，二曰薄征、三曰緩刑，四曰弛吏，五曰舍釋禁，六曰去幾饑，七曰眚禮，八曰殺哀，九曰番樂，十曰多昏，十有一曰索鬼神，十有二曰除盜賊。又以保息六養萬民：「一曰慈幼，二曰養老，三曰賑窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富。」這些都是在政策上，於未荒之前，先有準備，猝荒之際，加以救濟，既荒之後，加以補救，他所依據是要沒有一夫不得其所的哲理，迫不得已還可命有司「發倉廩，賜貧窮，振乏絕，以公府之餘糧，周天下之無告」。一面也要民衆自己振作互助，故周禮又有「五族爲黨，使之相救；五黨爲州，使之相調。」這種人民「相救」、「相調」的義務，非獨在社會救濟史上佔光榮之一頁，而且也是仁人愛物民族德性的具體表徵。（註一）

愈是變遷快速的社會，人們遭遇不同災禍的侵襲愈多，更由於「福利國家」時代的來臨，各國憲法對人民權利，多訂有專章專節予以保障，我國憲法除在基本國策章第四節（自一五二條至一五七條）對福利安全強調特多外，其他條文中對民衆的生存權、工作權和受益權亦有保障。由於保障生存權，要從優生保健、兒童、青少年、老人等項目一以貫之，對正常與殘障要一視同仁；由於保障工作權，於是要從就業安全、勞動基準、安全衛生、職業訓練等入手；由於保障受益權，於是享受國家福利，接受國家扶助，免費學習技藝，參加公職考試，甚至對福利服務有機構選擇、決策參與等權益都予照顧。這些權益自然應該有，但不可好得使受助者淪爲依賴；不可損及鼓勵自力更生，用求三民主義下的社會行政，不只是一項制度、一個機關，而是要造成社會上擁有一種氣氛，讓富裕者覺得協助貧困是一種責任；讓貧困者認爲奮勵圖起以求自立是一種榮譽；二者相輔相成，來使政府不斷的改進福利措施，民衆相繼的奮起自立。

貳、民衆福祉爲先

擁抱民衆必須方法與技巧

傳統綜融性的福利意念是集壽、富、康寧、修好德、老終命、

五福於一身，而現代的福利則必須是點與面兼有、精神與物質俱備的邁向專業化。

這一福利意念的落實必須是：

整體性——廣度的擴充

個別性——深度的探究

發展性——精度的提昇

實際上也就是要求功能與績效的凝聚與提昇，它的基本目標，是每一個個體有恰適的成長空間，在成長的過程中，不止是生理的滿足、生活的維持、抑且是生命光輝的揚放。（註二）

誠然富貴是人之所欲，貧賤則是人之所惡，人生想要的不一定會有；想躲避的就不一定就不來，人不時會遭遇到貧、病、殘、惑的打擊與苦惱，見之實際；

一、以貧爲例——諺語有愚與貧相連之說，愚須教育教化，貧則必須教育補救，救貧須賴工作收入，工作須技藝，也須健康身體，是以要這一代脫離貧困，須有健康身體，於是免費醫療不可少，這樣「以工代賑」才能實施；而要下一代不滯留在貧窮的邊緣，就必須仰賴教育，是以對貧戶子女除了教育補助金必須盡量寬裕到足敷所需外，還須對其生活費用有所顧及，才不致不能安心向學。

二、以病爲例——有保險的人，有病時仍須自付部份伙食費、特別護理費、輸血費、營養費等，一般家庭已是感到負擔加重，沒有保險的，家中有人患病或慢性病，那怕是中上家庭也必須舉債維持，在未有全民健康保險前，義診、醫療、補助、都不可少。

三、以殘爲例——不問是那一類，復健須時間與費用外，更須悉心照顧，啓智、啓明、啓聰學校，教養、養護機構，都須醫護與

社工人員併肩工作，才能減輕症狀，及早痊癒。

四、以困惑爲例——這項是以「情緒」服務爲主，經濟問題以外的精神關懷，心理失調的人們，必須諮商師的提供，對不同年距、不同病症、心理醫師或社工人員對情緒困擾者都可提供具體的服務績效。

自然社會行政不只在消極面，它是人性的發揚、人力的培養、休暇的倡導，關心不幸的，也服務正常的，在我國甚且還包括人民團體、合作事業、和社會風氣等，一如民國二十九年，先總統蔣公於社會部成立時所訓示：「社會行政的主旨是『親和民衆』，惟親民始能教民以善，導民以義；和衆始能勵民以勞，協民以羣，師愷悌卹民之遺意，抱拯飢救溺之胸襟，毋使一夫不獲其所，毋使一人陷於不義，礪衆志以成城，挈羣倫以共進……。」對社會行政的重要性，提供了貫穿時空的原則性昭示。

叁、行政體系的爭議

收視反聽、沉思傍訊，是取捨決定不可少之過程

依現行組織法，福利係以內政部爲主，並擴及退除役官兵輔導會、勞委會等，衛生則以行政院衛生署爲主管機關，茲就八十二年中央社會安全歲出比較分析中可看出，內政部社會司二四六億餘的預算，約占社會安全預算的百分之二十一，因其項目包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、國民住宅、醫療保健、環境保護，其主管部門內政、國防、銓敘、經濟、勞工、農委、退輔、勞委、青輔、交通等部會（註三），上述各單位均爲行政院直屬之部會，但勞委會、衛生署等預算僅二十餘億而預算高達百分之二十的社會司，反係內政部內的一個幕僚單位，人少事雜，位階價微，不難由是可見，茲就社會司掌理之社會福利業務重點說明如左：

福利服務之研究、福利法規之研修、社會工作專業制度之建立、兒童、少年、老人、殘障、低收入之扶助、農保之規劃、以及有關部會之協調聯繫，在本着人的尊重、個別差異、自力更生中來完成「民衆福祉爲先」的任務。

上述職掌中各項工作既須專精知識，也須工作技巧，政府早在五十四年公佈之「民生主義現階段社會政策」及六十三年以還，先後通過之兒童、少年、老人、殘障、救助等法中均強調專業社員工之運用。惜因體制未建先天不足於前，經濟預算編列偏低，後天不足於後，況又且相關單位各有本位，而從業人員猶豫因循，至迄今名大於實，主動爲民服務未臻理想。

事實上，在未行憲之前，執政黨就已有社會部，二十九年再改隸行政院，行憲時又再有衛生部之設，二者原亦各本職責服務民衆，嗣大陸淪陷，簡化組織，同隸併於內政部爲司，爲因應業務發展，衛生司乃先擴編爲署，七十七年十月一日行政院組織法修正草案又有「增設衛生福利部」之舉（註四），理由爲「國人對實施全民健康保險及社會福利制度，期望殷切，有將衛生與社會福利制度結合爲一之必要，爰新設「衛生福利部」，除辦理行政院衛生署原掌工作外，並掌理全民健康保險，以及有關社會福利事項」，此一「草案」公佈以來，正反意見至多，爰本學術中立之旨，彙整規章意見敘述，其中反對者有責之謂連名稱都不通者；有評之爲以小反包括大者（註五）；有譏爲昧於世界潮流者；有責之謂全然不顧國情與實際者，說法不一而足（註六），自然，也有人說不少國家是採此型式的，要談全民健康保險就應該如此等不同說法（註七）。爲持平分析比較，試以七十八年十月間報章所載來評析。

按整個論戰主力交鋒之起端，是從十月十四日立法院法制委員會初審「行政院組織法修正草案」，通過將行政院擴增爲十二部二

會，亦即增設勞動、農業、文化、社會福利四部等，其中最具有爭議性的，是原先規劃的「衛生福利部」，被修正而分別爲「社會福利部」與「衛生總署」起，而第一幕落幕於十月二十六日立法院法制委員會於爭議聲中通過「復議案」（註八），封殺了分立的社會福利部，恢復衛生福利部。經建會等單位都給予支持，不過，若干增額立委，對此並不滿意，揚言繼續爭取，務必達到設立社會福利部的目的。社會福利團體的朋友們，也站在支持的立場，表明他們堅持單獨設立社會福利部的理念有下列幾項（註九）：

- 一、具有凸顯社會福利的重要性；
- 二、社會福利經費可較爲充裕、社會福利制度可建立與擴充；
- 三、「全民健康保險」是社會福利的一部份，而不是全部，如因有健康保險而隸衛福部；因有失業保險而須隸勞動部；因有年金保險而須歸福利部，勢必零亂不已；
- 四、衛生行政與社會福利的專業領域不同，合爲一部將相互掣肘；
- 五、衛生福利部可能重「衛生」而輕「福利」；
- 六、衛生福利部將仍是「醫師」獨大、專擅；
- 七、「衛生」、「福利」不但兩套不同的系統，職工薪資也將因是而有「衛生津貼」和「不開業獎金」而生差異……等等。

此外福利社團又開始尋求在野資深立委的支持，二十八日在立法院會客室舉辦的「爲社會福利部正名」聽證會，由無黨籍資深立委胡秋原、青年中國黨的李公權主持，中國青年黨的冷彭委員也在會中主張應設立社會福利部。而民進黨也主張辦聽證會，或提出「對策」（註十），使這一問題頻添變數。報刊認爲這些立委的立場，反映了不少民衆的期望，而且，於理於情都值得當局重視，因此，懇切呼籲當局對社會福利部的提案重作考慮（註十一）。

這些各說各話的見解，立法委員們終在七十八年十月十四日法

制委員會初審時別出心裁的決議爲「設社會福利部，衛生署改稱衛生總署」，當然這和行政院和執政黨的原意有所出入，甚且有在立法院二讀時乃翻案爲衛生福利部之議，但是這些暗潮洶湧，却隨着此案七十九年一月十七日在立法院二讀會的決議而告塵埃落定，在二讀時有「社會福利部」、有「衛生暨社會福利部」，最後却出人意外的以六十七票對四十二票通過，以「社會福利暨衛生部」爲名，反對者雖有異議，但復議畢竟不易，同樣的，完全三讀也有阻力，接着郝內閣成立，國是會議召開，動員戡亂時期宣告終止，國大代表選舉，修憲亦必隨之而來，行政院幾經考慮，乃於七十九年六月二十九日函請立法院同意撤回「行政院組織法修正草案」衛生、福利名稱與體制之爭，乃暫告一段落。

肆、三類機構型態的抉擇——

取精用弘，如何傳百年而不惑，向歷史負責任

行政機關主在分工合作、結構完整、指揮靈活中發揮功能，尤在能呼應國情與需要的契合，各國並無亦不須一定的型態（註十二），而博覽約取，觀之世界各國不外存着左列三大類型（註十三）：

一爲社會福利與衛生（保健）合併爲一體：如美國的，衛生與人羣資源部（Dept of Health and Human Service），英國的衛生與社會安全部（Department of Health and Social Security），但自一九八八年已單獨設福利部，見之本（八十一年）梅耶新聞名單有福利部可爲佐證；加拿大的衛生與福利部（Department of National Health & Welfare）、秘魯的公共衛生與社會救助部（Ministry of Public Health and Social Assistance）、日本的厚生省、韓國的保健福利部（Ministry of Health and Welfare）。

二爲社會福利與勞工行政合併者：如巴西的勞工與社會保險部（Ministry of Labor and Social Insurance），塞普魯斯亦同；以色列、迦納、巴拿馬、義大利、智利、墨西哥等均稱爲勞工與社會福利部（Ministry of Labor and Social Welfare）、敘利亞、約旦、沙烏地阿拉伯、西德等稱勞工與社會事務部（Ministry of Labor and Social Affairs）；桑比亞則稱爲勞工與社會服務部（Ministry of Labor and Social Service）（註十四）。

三爲自成單一部門的社會福利機構：我國、英國、法國、希臘、比利時、挪威、泰國等多以社會服務或社會福利（Ministry of Social Service）Welfare）爲部名。自然也有較爲特別者，如荷蘭的衛生文化與福利部（Ministry of Welfare, Health and Culture Affairs）、新加坡的社區福利部，甚且中國大陸也以民政部內含優撫司、安置司、救濟司、福利司、社團司、婚姻司、人事教育司、綜合計畫司以及國際合作司來致力基層政權與福利工作，這些不同的體制，無非是因應自己的立國主張和社會需要，在既符合實際，又保存了風格下別樹一格，不曲意去仿效或抄襲別國的體制。

伍、斟酌考量社政機關型態的要項

沒有一成不變的最佳社政機關模式，不同國家可依自我的需要發展出自我的形態，要緊的是有沒有本位的自欺、私心的作祟，美國可以自教育衛生福利部改爲衛生與人羣資源部；英國可以自合變爲分，一九八八年將衛生部與福利部各自獨立，說明了因應狀況，必須求新求變，我們不宜斷然的說那一個國家的型態最好，但我們却可以樹立一些衡量的標竿和尺度，透過學者專家公正超然的探究來評析，符合要項愈多的愈完美，茲將衡評要項酌介如後：

一、立國國體與政策呼應——從國體來看政體，從政體來呼應政策，可以收絡脈貫通之效。社會主義、資本主義、民生主義體異制殊，有的是從全民享有福利齊頭式着眼；有的是鼓勵各自發展，國家對不幸與須扶助的優先關懷，這種分歧，就不同的個體幸福言，很難說出一定的優劣。但團體、政體與政策必須呼應則是肯定的，喊資本主義却採社會主義的措施；喊民生主義却又不重視福利體系，都不是現代國家所該有。

二、因應潮流與文化傳承——因應潮流和文化傳承可以是融舊創新，也可以是矛盾排拒。日本吸收世界潮流但不忘國本，應是成功的例證之一。他可以實施諮商輔導，但以福祉懇談為名；他重視志願服務，但以奉仕稱之；以半公半私的民生委員來推展福利，不落他國陳套另創特色。也有某些亞洲小國，全盤吸收美式社會福利制度，昧於國情，而使民衆無所適從。

三、枝節修改與一勞永逸的改——加幾個人、增一個科，不從整體考量，拼搭湊合結果，必是不倫不類，今天國內保險多達十餘種，各持本位，甚且彼此牽制，跡近僵化，最是感慨，時人每嘆改革比革命難，其緣由在此，我們應該要「福利政策」而不是即興式的「政策福利」。

四、機關組織與指揮體系——指揮單一、運作簡明、功能迅捷是組織與指揮的相輔相成。政務官的去留是以政策得失為定，如疲於奔走會場，外受民代牽制、耗時間應付記者，汲汲於媒體浮名，勢必荒廢政事；倘又內在受制於員額編制，保障制度等，善善不能用，惡惡不能去，則業績不言已喻。至敷衍應付，有將社會司擴充為人民團體司、社會安全司之議者，毫無前瞻見識，支離割裂社政機關，莫此為甚，所幸未獲通過，成為調整機構過程中之另一章。

五、機構獨立與協調聯繫——獨立與聯繫互不排斥，獨立是職

責分明；協調是分工明確，而他的界定與份際，就是組成一個企劃與調節的專設委員會，分工明則無從推諉，職責定則評鑑易，我國目前有經建會、文建會獨缺社建會，雖云經建會內有社會組之設，但因欠實際運作經驗，縱有建言，權責不彰，難無天馬行空之失。

六、為人謀事與因事擇人——因人擇事是人治的最大特色，但也是現代專業化的敗筆。同樣是人，良將入軍，旌旗變色；專家的特色就是能定大計、決不疑而不會貽禍千百年，混混當位，三二年的因循，會造成十數年的脫節，援用親信，不攬專業，尸位懸棧，幹至退休，妨礙進步損失無從估計，我們必須要行政首長建立一個信念，業有專攻，圖強爭勝，必須專門人才是賴。

七、配合考用與尊奉體制——在社會工作界必須及早建立專業體制，但在社政機關則必須遵從國家文官制度，如果在衛生與福利的部門內存有二種不同職系的公務員，各恃專長，互不相讓，延誤業務必深且大。

八、重視參與和號召民力——社政工作是專業化中有大眾化，專業係指福利學理，大眾係指實際結合和民衆支持，是以社會團體、社區組織都變成了社政工作的凝結體，社團結合人力、財團凝聚物力，使能「以天下之人，作天下之事；以天下之財，作天下之用」的來擴大績效。

這些要項有取捨、有輕重、有先後、有主從，他的調配必須符合國情，也須因應需要，名稱是表面的，稱厚生，在字面是福利；但是古人原意却不以福利為限（註十五），結構體制是關鍵，組織要配合法律，設定單位，才能各有職責，據以執行政務。

是分是合，是部是署，不只是位階問題，而是除預算能獨立，統計、訓練有專責部門、中央與地方從業人員能互通外，最重要的還是服務品質的提昇和關懷遞送的迅捷，意義自是截然不同。

陸、結 論

「國無大小，民無衆寡，能修其政則強，不修其政則弱」，這是古今不易的至理。而社會行政不僅是屬行政中之一，並且是與民衆生活最密切的一項。民衆憂慮的時候，需要它的調劑——休暇活動；煩悶的時候，需要它的慰藉——諮商服務；貧乏的時候，需要它的服務——公共扶助；正常的需要它的促進——婦嬰、兒童、青壯、老年的福利；病態的需要它的關懷——殘障復健、免費醫療、社會保險。而這些都是社會行政的職掌與範疇，它的功能愈發揮，績效愈具體。

回顧我國從有社會部發展到今天，已近半個世紀，行政組織由無到有，由大變小，現在又要由小擴大，這一變化過程中，我們可以發現社政機關的成長，或多或少有拼湊的零亂，充其量是水來土掩的抵擋，談不上構思前瞻、權責相稱、指揮靈活、員額恰適等優點，甚至可以發現中央與地方業務有不少脫節的地方，問題出現我們是在模仿西方，但又要保存傳統；期盼專業，可是又不得不承認既有；要面面俱全，限於條件又顧此失彼；使得業務支離分割。

茲值政府又再倡言再行修訂組織法之時（註十六）我們在取捨抉擇之時，必能以閱歷與智慧，面對分工細密，走向專業時代之際為國家決大疑，定大計來作對症下藥的興革，藉使我們的社會行政從救助而促成進；化扶助而為自立，本着「因天下之力，以生天下財之；取天下之財；以供天下之費。」的功能，使得經費不僅由政府寬列撥付，而且民衆亦踴躍捐輸；做法是科學中有人性，從「因民之利而利之，惠而不費；擇其可勞而勞之；勞而不怨」，它不只是安定社會，而是在爭取民衆向心之餘，將無形國力蘊藏於每個人心中。他的實施不應孤立，而是要與經濟相呼應，與建設為表裏，與衛生相配合，為政治奠基，而以三民主義為依歸，從個人健全為起點，縮建國家富強為終點。

今天我們正處百家爭鳴、處士橫行的時代，衆說紛紜，且又各持己見，如果不能看得遠、看得真、看得深，來決大計就必然會貽

禍後世，是特以荀子解蔽篇中所云：「生於室內而見四海，處於今世而論久遠，疏觀萬物而知其情，參稽治亂而通其度，經緯天地而材官萬物，制割大理而宇宙治矣」一段，用表個人對決策部門在體制思考之制如何不自囿於狹隘而期許。

註 解

- 註一：蔡漢賢，中華民國社會行政的成長與探析，頁三，社區中心印，民國七十六年。
- 註二：衛生福利與社會福利措施相關性之探討，頁三，內政部印，民國七十八年。
- 註三：中央政府總預算書，行政院主計處印，民國八十一年。
- 註四：立法院議案關係文書院總字第七〇號，立法院印，民國七十七年十月八日。
- 註五：見中國社會行政學會七十八年三月十一日建議書。
- 註六：提升社會福利體系研討會資料彙編，臺大印，民國七十七年。
- 註七：參閱七十八年九月七日民生報，十月十七日聯合、自立等報。
- 註八：參閱七十八年十月十四日聯合報社論。
- 註九：參閱七十八年十月二十八日民生報。
- 註十：參閱七十八年十月二十八日聯合報。
- 註十一：參閱七十八年十月十六日聯合報、十月二十七日時報社論。
- 註十二：Administration of Social Welfare, U.N.N. Y. 1985.
- 註十三：蔡漢賢，中外社會福利行政比較研究，七十三年，文物供應社。
- 註十四：蔡漢賢，世界主要國家社會行政機關簡介，社區中心，民國七十七年。
- 註十五：厚生係指「薄征徭、輕賦稅、不奪農時、令民生計溫厚、衣食豐足」出自尚書大禹謨。
- 註十六：參閱八十一年四月十五日中央日報。