

當前我國社會福利計劃的困境

林 萬 億

第一節 我國社會福利計劃的概況

我國近三十年，政府從事各項建設計畫，已使我國成為「二次大戰後經濟發展中的兩個半英雄」其中的一個。這項殊榮，主要得自幾項計畫在臺灣地區實施的成功：(一)土地改革；(二)地方自治；(三)國語運動；(四)經濟發展（魏鏞，一九七九）。我國在經濟發展上採行「計畫的自由經濟」，而在國家總體計畫上屬於「開放性計畫」，這種「開放性計畫」的特質，直接導致以上幾項計畫的成功（魏鏞，一九八〇）。

既然我國不是一個「關閉性計畫」的國家，也不是一個「自由放任」的國家，政府若立基於「均衡發展」的觀念，理應對「社會福利部門」亦有等量重視的計劃。現在且讓我們從過去的經驗中，來找尋我國社會福利計劃的梗概。大體上，我國政府各部門的社會福利計劃可分為兩個脈絡，第一類是屬於長、中程經濟建設內的一個部門計畫；第二類則是獨立於經濟計畫之外的社會福利計畫。

一、附屬於經濟計畫內的社會福利計畫

通常國家的「綜合開發計畫」包含「物質」與「非物質」兩方面整體的設計，也就是「經濟」與「社會」均衡的發展；若用資訊語言來形容，則是「硬體」(Hardware)與「軟體」(Software)建設齊頭並進。有些國家單獨訂定社會計畫，自成一個體系；而有些國家則將社會計畫納入經濟發展計畫之內，成爲一個部門。我國屬於後者。

我國經濟計畫到目前爲止，可分爲三大階段，第一階段屬於六期的四年計畫；第二階段改爲六年計畫；目前則擴展爲十年計畫。第一期四年計畫自民國四十二年實施，未區分總體及部門計畫，僅區分農業及工業兩部門。第二期（民國四十六年至四十九年）開始將第三章至第八章列爲部門計畫。但是，仍未將「社會建設」列入。直到民國五十年第三期四年計畫才列入「社會建設」乙項，與農業、工礦、交通運輸、國際經濟，並列爲部門計畫。民國五十八年的第五期四年計畫又將「社會建設」部門計畫改爲「都市及區域發展」與「人力發展」兩部門。民國六十二年第六期四年計畫維持第五期的用法。民國六十五年第一期六年計畫又回復採用「社會建設」部門，而六十八年六年計畫後三年修訂計畫更將「社會建設」部門再改爲「都市及住宅發展」、「人力發展」及「社會福利」等三部門。民國六十九年至七十八年的「中華民國臺灣經濟建設十年計畫」不列「社會建設」，而單獨成立「區域、都市及住宅建設」、「人力發展」及「社會福利」等三個部門。（見表一）

從經濟計畫結構演進的歷史來分析，對於「社會建設」部門計畫有兩點意義，第一點是將「社會建設」列入經濟計畫的一個部門；第二點是社會建設的內涵變化不定。從五十年第三期四年經濟建設計畫開始將「社會建設」納入部門計畫之後，雖然迭經變更項目，但仍保持這種趨勢，即「社會建設」計畫將不致於脫離經濟計畫成爲一個獨立的系統（邢祖接一九八〇：六四）。社會建設的內涵一直舉

表1：社會建設部門在經濟計畫中的演變

計畫分期	期計畫	有無社會建設部門
四年計畫 第一期	42-45年	無
四年計畫 第一期	46-49年	無
第三期 四年計畫	50-53年	社會建設
第四期 四年計畫	54-57年	社會建設
第五期 四年計畫	58-61年	都市及區域發展 人力發展
第六期 四年計畫	62-65年	都市及區域發展 人力發展
第六年計畫 第一期	65-70年	社會建設
後三年 修訂計畫	68-70年	都市及住宅發展 社會福利
十年計畫	69-78年	區域、都市及住宅建設 人力發展 社會福利

棋不定，第五、六期四年計畫將原習慣用的「社會建設」改為「都市及區域發展」與「人力發展」兩部門。此後的第六期四年計畫所列「社會建設」部門除了包含「人力發展」「都市與區域計畫」之外，尚包括「國民住宅」「公害防治」「國民保健」「社會福利」「觀光事業」等項目。與原先幾期所列社會建設部門擴大甚多。第一期六年計畫的後三年修訂計畫再度將「社會建設」打散，類化歸併為「都市及住宅發展」「人力發展」「社會福利」三部門。去年通過的「十年計畫」，依舊將「社會建設」分為三大項。從這裏可以發現，從「社會建設」被重視，逐漸明細化到「社會福利」單獨被列為一個部門，經過將近二十年的掙扎，而且「社會福利」的項目也尚未定論。以六年計畫的社會建設部門中「社會福利」乙項，包含：(一)擴大社會保險；(二)加強福利服務；(三)康樂設施；(四)社會救助等四小項；而十年計畫的「社會福利」部門又擴大為：(一)國民保健；(二)社會保險；(三)社會救助；(四)社會服務；(五)文化建設。相較之下，互有差異，且都難以賦予它共同可接受的意義，只能說十年計畫的「社會福利」部門已逐漸吻合狹意的「社會福利」範圍，也較接近本文所用的「社會福利計畫」。

二、獨立於經濟計畫之外的社會福利計畫

歷年來我國政府推行的社會福利計畫除了配合經濟建設之外，也有一些值得推崇的專案計畫，其中有部份非屬於狹義社會福利計畫範圍之內，如五十七年五月十七日公布的「臺灣地區家庭計畫實施辦法」；六十年五月內政部所制訂的「臺灣地區專

技人力調查計畫」；六十五年訂定的「臺灣省改善離島居民生活第一期五年基本計畫」；以及配合六年經建計畫研訂的「興建國民住宅六年計畫」。此外屬於「社區福利計畫」的有以下幾個：

- (1) 省市加強社會福利措施四年計畫；
- (2) 臺灣省社區發展十年計畫；
- (3) 臺北市社區發展四年計畫；
- (4) 小(安)康計畫；
- (5) 社會建設長中程計畫。

除此之外，尚有民國五十二年所訂的「聯合國兒童基金會援助我國兒童社會服務計畫」，以及六十一年至六十五年由各級政府執行的「貧苦殘障者肢體與職業重建計畫」，和「小童計畫貧困精神病患治療收容計畫」。本節特將以前列五個重要的社會福利，加以說明。

(一) 各項社會福利計畫之實施期間：

(1) 省市加強社會福利措施四年計畫：第一期(五十五年一月至五十九年六月)，第二期(五十九年七月至六十二年六月)；第三期(六十二年七月至六十七年六月)；第四期(六十七年七月至七十二年六月)。原第一期期間至五十八年底應結束，因臺北市改制而獨立推行，乃將第一期計畫延長半年至五十九年六月止。

(2) 臺灣省社區發展十年計畫：五十七年九月臺灣省政府頒行「臺灣省社區發展八年計畫」，六十年五月修訂為「臺灣省社區發展十年計畫」。自五十八年至六十七年止，俟後又延長三年，目前正進行「後續五年計畫」的第一年。

(3) 臺北市社區發展四年計畫：五十九年至六十二年列為第一期，六十二年後配合「安康計畫」實施。

(4) 小康計畫：六十年十月二十五日公佈實施，預定八年完成，至六十九年光復節止。

(5) 安康計畫：近程計畫（六十二年七月至六十年）。

五年六月）；中程計畫（六十五年七月至六十九年六月）；遠程計畫（六十九年七月至七十二年六月）。前後計十一年。

(6) 社會建設長中程計畫：自民國七十年至七十九年，預計十年完成（註一）。

表2：各項社會福利計畫實施期間表

計畫名稱	第三期四年 經濟計畫	第四期四年 經濟計畫	第五期四年 經濟計畫	第六期四年 經濟計畫	六年經濟計畫	十年經濟計畫	社會建設長中程計畫
臺灣省社區發展十年計畫	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73	年50 年51 年52 年53 年54 年55 年56 年57 年58 年59 年60 年61 年62 年63 年64 年65 年66 年67 年68 年69 年70 年71 年72 年73

表3：各項社會福利計畫之主要目標

計畫名稱	目標
臺灣省社區發展十年計畫	1. 完成社區基礎建設，以消滅髒亂，美化環境。 2. 實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生。 3. 推行精神倫理建設，以端正風氣，重建道德。
小康計畫	善用社會福利基金，繼續加強社會福利措施，逐步改善貧民生活，貫徹民生主義現階段社會政策，達到均富、安和、樂利的現代化社會。
安康計畫	1. 發揚優良傳統，健全國民心理，改善國民生活，淨化社會風氣。 2. 加強推行人口政策，降低人口成長率，提高人口素質，均衡人口分佈。 3. 建立衛生保健醫療網，擴大醫療服務。 4. 加強環境保護及職業安全衛生。
社會建設長中程計畫	

5. 加強兒童、老人、殘障者福利服務及低收入者之照顧。
6. 逐年擴大保險範圍，奠定全民保險之基礎。
7. 增進勞工福利，改善勞工生活，積極推展職業訓練。
8. 加速興建國民住宅，積極推動農宅改建工作。
9. 訂定區域及都市計劃，開發偏遠地區，加強基層建設。
10. 加強社會組織，維護社會安寧。

本表僅列四項長程計畫，而略去「加強社會福利措施四年工作計畫」以及「臺北市社區發展四年計畫」，主要因前者實屬年度業務計畫的累積，在配合「民生主義現階段社會政策」，分配「社會福利基金」；後者已納入安康計畫實施，不再單獨推行。

表中有關「小康計畫」之目標，在原計畫中並無此條目，觀諸計畫之始意，應可歸於臺灣省政府之施政目標：「消滅貧窮，增加財富」。另外，社會建設長中程計畫所列目標屬於「總體目標」，各「計畫綱目」仍列有「計畫目標」不再臚列。

（三）各項社會福利計畫之計畫項目

表4：各項社會福利計畫之計畫項目

計畫名稱	計畫項目
臺灣省社區發展十年計畫	1. 基礎工程建設：(1)改善社區環境，(2)改善交通道路，(3)改善防洪設施。 2. 生產福利建設 3. 精神倫理建設
小康計畫	1. 擴大救助、收容、安養 2. 輔導生產 3. 輔導就業 4. 辦理職業訓練 5. 興建貧民住宅 6. 指導節制生育 7. 輔導接受教育 8. 推行社區生產福利事業 9. 發動社會力量配合救助運動
安康計畫	1. 近程計畫重點：(1)職業訓練，(2)就業輔導，(3)兒童福利，(4)社會救助，(5)平價住宅，(6)社區發展。 2. 中程計畫重點：(1)加強職業訓練；(2)建立就業輔導網；(3)繼續加強兒童福利；(4)擴大辦理貧民保健服務；(5)繼續加強老弱、殘障之安養或復健；(6)繼

社會建設長中程計畫	1. 精神（心理）建設 2. 福利服務 3. 就業安全 4. 社會保險 5. 社會救助 6. 國民住宅 7. 社區發展 8. 衛生保健 9. 合作事業 10. 社會組織
	續興建平價住宅二千戶；(7)繼續對郊區偏僻地區貧戶無息貸款；(8)擴大社區福利服務。 3. 遠程計畫：加強職業訓練，輔導就業，擴大醫療保健，提高貧民教育水準，澈底消滅貧窮。

第二節 我國社會福利計畫的檢討

自有社會福利計畫的作業，迄今已二十年。政府的社會福利部門已有一些計畫的運作出現，至目前為止，很少有文獻專對社會福利部門的計畫進行探討。本節將從整體來分析我國社會福利計畫的一些現象，除了以前節所提的資料為基礎外，尚包括筆者實地訪問與觀察所得的結論，茲就幾方面來分析如下：

一、計畫結構

首先，我們可以從下表（見表五）中，發現我國歷來進行的社會福利計畫，在計畫結構所表現方式頗有差異，表中所列同為長程計畫（long-range plan），若依計畫制定層次來分可以分為省市層次與中央層次兩組，社區發展計畫與小康（安）康計畫屬於省（市）層次，其餘屬於中央總體計畫的部門計畫。但是，兩個層次的計畫結構表現各個均不同：小康計畫的結構最明細，同樣目標而過半年制

表5：各項社會福利計畫結構分析

計畫名稱	十年經濟計畫 社會福利部門	臺灣省社區 發展十年計畫	小康計畫	安康計畫	社會建設長中 程計畫	社會建設 長中程計畫 計畫綱目
一	基本政策	計畫說明	計畫依據	依據	計畫說明	現況概述
二	配合措施	建設目標	現況概述	目標	計畫依據	計畫目標
三	經費估計	實施要領	計畫構想	構想	計畫綱目	計畫內容
四		社區劃分	計畫項目	現況分析	結語	所需經費
五		工作項目	實施要領	計畫重點		計畫進度
六		經費來源與分配	實施進度	經費來源		預期效益
七			責任分工	經費概算		
八			經費調度	附則		
九			績效預估			
十			本計畫經公佈 後實施			

定的安康計畫就不盡相同；同是臺灣省政府制定的計畫本身差別也很大。

雖然，從計畫格式上來分析，並無一個標準依據，但是，一個完整的計畫作為，表現在靜態的架構上，仍有一些客觀的標準，做為參考架構。至少它應包括以下幾項：

- (1) 計畫背景（政策或法令根據、問題分析）
- (2) 計畫目標（主目標、次目標）
- (3) 計畫方案（計畫內容）

二、制定單位

(4) 計畫進度
(5) 經費估算
(6) 計畫協調（行政協調、附隨計畫）
(7) 效益評估
(8) 附則（計劃合法化及其修正程序的規定）

從表中所列各計畫結構，不但用辭不一致，且各有欠缺，社區發展計畫沒有效益評估；小康計畫缺乏明示計畫目標；安康計畫也沒有效益評估，而普遍都缺乏與外部的協調說明；至於過於冗長的排局與重點分配的不當，充分表現在以上幾個計畫的架構上。這些現象顯示了我國制定社會福利計畫尚在摸索階段。

二、制定單位

我國社會福利計畫制定單位只有省（市）與中央兩級，縣（市）以下屬執行單位，基本上將計劃與執行嚴格的劃分開來。中央所制定的計畫本身並不執行而由次一級單位推行，省（市）所制定計畫則本身兼執行與計劃單位。而中央計畫制定單位又分為「行政院經濟建設委員會」與「內政部社會司」兩單位，前者將社會福利納入經濟計畫的部門計畫，後者本年度開始有獨立制定社會福利全國性計畫的規模。按實際的運作顯示，經建會所擬社會福利部門計畫又經由社會司提供資料，而不是社會司參與計畫作業。所以，名為兩股計畫制定主流，事實上還是一個機構的意思。只是，由中央主管社會福利部門所制定的全國社會福利計畫，與將社會福利計畫成為經濟計畫的一個部門計畫，其間在意識形態上却差別很大。

由於內政部社會司並無執行之權責，所以重要的計畫概由省（市）自行擬定，報部核備。這樣的制定單位間關係，產生了一些問題，如中央所定全國性社會福利計畫嚴格說來只能算是施政方針，不能算是完整的計劃作為；又如計畫間協調也發生問題，這些問題將在以下各項中再行討論。

三、計畫體系

按計畫的涵蓋期間，通常可分為三個計畫時程，長程、中程、近程。一個健全的計畫體系應包含三種計畫時程，上下各層次的計畫，左右各部門的計畫，前後各期程的計畫，都應相互配合，完整無缺，循環無止，才能發揮整體性的功能。

從前面表一所列各項社會福利計畫之實施期間，可以發現其間重疊與缺口（gap）之處甚多，茲提出於后：

(1) 省市加強社會福利措施四年計畫與四年或六年經濟計畫的期間不一致，亦無特殊時程的關連。
(2) 省（市）社區發展計畫與經濟計畫亦無時程的關連。

(3) 小（安）康計畫亦與經濟計畫無時程上的配合。

(4) 省市加強社會福利措施四年計畫與社區發展計畫或小（安）康計畫，亦無時程上的配合。

(5) 社區發展計畫後來與小康計畫相互為用，但在計畫的時程上只能算是偶合而不是有意的安排。

(6) 社會建設長中程計畫與十年經濟計畫在時程上相差一年，就內容而言，亦無相配合的關係，儼然兩個並列的同質性計畫。

(7) 社會建設長中程計畫與省市加強社會福利措施四年計畫或小（安）康計畫，亦無時程上的考慮。

從以上分析中，可以看出我國社會福利計畫在層次之間並無時程上的配合；在左右計畫之間亦如是。可以認定有單獨的計劃，却無一個完整的社會福利計畫體系。

四、計畫背景

表6：各項社會福利計畫的背景

計畫名稱	計畫背景
臺灣省社區發展十年計畫	一、遵照總統訓示 二、貫徹民生主義現階段社會政策 三、遵照「社區發展工作綱要」規定
小康計畫	一、中央指示 二、院長指示 三、本府施政目標 四、根據現況分析
安康計畫	一、蔣院長指示 二、根據現況分析
社會建設長中程計畫	一、基本國策 二、政綱政策：(1)四大社會政策綱領。 (2)民生主義現階段社會政策。

三、社會趨向及需求：	(1) 人口結構的轉變 (2) 行業結構的轉變 (3) 各類產業生產比較的改變 (4) 財富的累積與國民生活的改變
(3) 現階段社會建設綱領 (4) 現階段加強國民就業輔導工作綱領。 (5) 現階段農村經濟建設綱領 (6) 復興基地重要建設方針	

從上表中四個計畫的背景不難發現前三個計畫的主要根據是「訓示」或「指示」以及現況分析。臺灣省社區發展十年計畫甚至無現況分析。一種理想的社會福利計畫的出現，應立基於公共利益（public interest）。具體地說來，就是目標人口（target population）的需求與整體社會的利益。計畫不違法應是一個前提。但是，透過政府施政的目標與案主需求的結合，更是制定計畫的主要依據。顯然地，從以上四個計畫的背景中，可以看出，我國社會福利計畫制定過於強調主管指示，以

及既有的政策綱領；而忽視了長遠的施政計劃，及最重多的民衆需求。

五、計畫目標

從前面表三所臚列各項社會福利計畫的目標中，可以看出這些目標層次很高，理想而抽象，非但不能運作化，而且連界定都可能引起爭議。魏鏞（一九八〇）提到「非經濟性計畫」作業困難之一就是「不易訂定明確的計畫目標及進度」，所以經常「只列了些工作項目，缺少具體的計畫目標」。然而，爲了避免上述毛病，還是必須有明確的計畫目標。目標不明確則所採取的策略或工作項目自然不易契合，同時亦直接影響到經費預算、計畫進度，效益評估等過程。總之，缺乏明確的目標，就等於進行一個空洞的計劃，基本上違反了計畫的原意。社會福利目標是較難以量化，但是，一些概念是應可逐漸落實在被服務者的實際效用，如小（安）康計畫的目標應不在於「貫徹民生主義現階段社會政策，達到均富、安和、樂利的現代化社會」。可想而知，單憑小（安）康計畫是達不到這樣高的理想社會。小（安）康計畫目標應不是爲貫徹民生主義現階段社會政策而制定，而是直接干預到「貧窮」的問題上，其目標是「減少貧窮多少」「增加低收入者的所得多少」「提高貧窮子弟的就學率多少」「降低貧戶家庭出生率多少」「減少貧戶家庭依賴人口比率多少」等等。因爲，這些現象已在現況分析中表明，計劃就是爲這些問題而來，不把這些問題的消除當作目標，反而提出陳義過高的論調，則社會福利的有效性，自然讓人覺得懷疑了。

六、決策參與

一種爲公共利益所制定的社會福利計畫，涉及的決策參與者應可大分爲兩類，一類是官方的政策制定者；另一類爲非官方的政策制定者（Anderson 1975，湯綱章譯一九七九：四八一—四八二）。前者即所謂擁有法定權威的政策制定者，他們包括立法者、行政官員、主管人員以及法官。立法部門對決策的最後進行審議與質詢，批准與否，蓋在立法部門的決議。行政官員指的是上至總統下至各省（市）的首長，這些不同等級的行政首長，在政策形成中，扮演了相當重要的角色，尤其是在開發中國家，權力較高度集中的政權裏，政府首長無需形成派系，在許多問題上皆可自由地決策。主管人員，或是行政機關的僚屬，在現代科層制的行政體系中，他們幾乎是主要的提案創議來源，尤其是許多政策本身的科技性與複雜性，以及繼續管制的需要，立法機關無法自行處理，不得不承認這些機關的政策決策權。法院在於解釋或裁決政策與法律的衝突，尤其是與訴訟時，違法的政策將被判定無效。

至於，非官方的參與者，應包括：利益團體（Interest Groups）、政黨（Political Parties）與個別公民（the individual citizen）。利益團體參與決策端視每個社會對利益團體的重視與否，越開放、多元、民主的社會，利益團體的活動也越有份量。政黨主要焦點不在於制定政策的結果，而在於權力的分配，所以，不同的政黨，可能提出相同的社會福利計畫。但是，政黨基於「利益結合」或「政治交換」，可能對計畫的決策產生很大的左右力量。另外在單一政黨國家，政黨在政策制

訂上幾乎是壟斷的。公民個人參與決策，可以透過幾種方式來表達，一是個人的投票權，但是，這一票的決定力微不足道；二是透過立言著書，形成輿論焦點；三是形成神才（charisma），透過各種活動來造成影響力的中心。

我國的社會福利計畫決策參與者相當單純，行政首長的指示，加上主管人員的擬議，就幾乎成了定案，若有，再加上所謂「專家」（Experts）諮詢。當然，在計畫的決議方面是立法機關的職權，而政黨在此時却扮演相當重要的角色。所以，我們的決策很少有民意調查，或案主分析做爲依據，人民參與（包括利益團體與個人）的機會更少。從前面所列各項社會福利計畫的計畫依據看來，我們計畫的決策權是相當集中而且權威的。

七、計劃協調

「非經濟性計畫」的特性中包含有「人」的因素；以及行政程序兩因素在計畫中所佔比重特大（魏鏞一九八〇）。所以，在計劃過程中，除了重視分析的技術外，更要講求協調的功夫。

先總統 蔣公在民國二十九年十二月於重慶中央訓練團講述「行政的道理——行政三聯制大綱」時，即提出我國政府施政計畫彼此不相關的毛病，他說：「過去行政上不注意這三者聯繫上的作用，所以發生不少的缺憾。先拿計畫來講，過去中央與地方政府做事不是無計畫的，祇因爲那些計畫都是零碎或各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中在一個原則下制定出來，結果祇有枝枝節節

節，不是各種計畫彼此不聯繫，就是彼此失去輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重複浪費的毛病，……」

至於計畫與執行方面的聯繫，蔣公特別用「閉門造車」四個字來形容，他說：「機關中許多設計人員，不與實際執行者發生關係，故計畫落空，而真正起草計畫者，又只是零星分割，鋪敘成篇，既不貫穿，又不為整個通盤着想，故就計畫行得通，亦祇能頭痛醫頭，腳痛醫腳而已，這種實際起草計畫的人員，在機關中大抵委諸科員，由長官逐層彙集起來，就算是行政計畫了。主管長官如果不負責實際的責任，審核研究，就隨隨便便以此呈報上級機關；到了真正實行的時候，科員就按照其職掌，開始實施，這正同閉門造車一樣，必有許多計畫行不通，終至半途而廢，乃至前功盡棄，這是現在一般行政最大的毛病。」

先總統 蔣公四十餘年前所看到的毛病，是否現在已不復存在呢？事實上，舊恙新疴，並未使症狀寬解。照前列有關計畫的時程來看，毫無體系可言。計畫間的協調聯繫之差，即可見一斑；再以長中程社會建設計畫之做成，其間又掉入四十餘年前的老窠臼之中，「將部門計畫拼湊起來，視為整體規劃」，「由科員到長官逐級彙總成為計畫」。其間，計畫者與執行者，社會需求與計畫目標，計畫關係網絡內的參與者間不無脫節現象，再以社區發展為例，推行社區發展不論從「社區層次」到中央，計畫本身與「改善農村醫療衛生」、「吾愛吾村」、「村里一元化」、「加速改善偏遠地區居民生

活」以及「開發新市鎮」等計畫或方案間的配合與協調，並無實際作業績效顯示出來，仍停留在各自為政的情況下。這些現象，已充分顯示出「文學政治」的特質，行政革新實為當務之急。

八、經費預算

許多社會福利計劃者經常以「財政束縛」來解釋社會福利推展之不易，所以誤以為「預算之增加為達成計畫目的主要手段」（魏鏞一九八〇），其實預算只是相對配合於計畫之目標。我國目前所採行的預算作業是年度施政計畫提前十五個月作業，其策訂階段為：(1)策訂施政方針。(2)發展施政要項及歲出概算。(3)發展施政計畫與預算。(4)核定施政計畫。也就是先有施政要項，然後才產生概算，亦即有計畫才有預算。而每一部門的計畫與預算已成一系統，計劃者必須同時作業。至於長、中程計劃，則同樣要有經費預算，再逐年分攤入年度預算之內。若說計畫受到預算束縛，可能來自：(1)年度歲入的束縛，只好刪減公共支出預算；(2)預算審議部門的偏見，偏好某些計畫；(3)預算定比調整的習慣，不論計畫大小，均比率增減預算。反過來看計畫提出者對預算的作成經常有以下現象：(1)循例預估，(2)誇張預估；(3)含混預估。這些因素主要來自：(1)對計畫目標不明確，(2)對預算沒有信心；(3)對執行辦法不了解；(4)對市場狀況陌生；(5)對預估方法外行。如此，因主管預算部門的束縛，加上計畫者的缺失，很明顯的結果是，蕭規曹隨，率由舊章，計畫難以配合時代變遷，更遑論整體計劃，或長、中程計劃。這種現象充斥在我們的社會行政部門。

在這裏還有兩點值得提出來討論的是：一、政府部門社會福利預算與社會及救濟項目支出數額間的差距，從表七中可以看出，這種現象指出社會福利支出中大量被用於非社會福利項目，且數額甚大，以七十一年度中央政府總預算中社會福利支出預算有28.8%為退休撫卹及保險支出，而社會及救濟支出僅佔18.6%，亦即佔國家預算的40%而已。第二個現象是社會福利基金的盈餘，自六十年代至六十五年度，全省二十縣市，只有雲林縣社會福利基金收支相抵，剛好平衡，其他十九縣市均有盈餘，全省累積盈餘逾六十五年度止高達三億一千萬元，佔全部基金收入百分之十。在這段期間，有些縣市基金盈餘佔收入之比重連續多年均達百分之五十以上（徐育珠一九七七：八五）。這個現象顯示了計畫與預算間的脫節以及預算挪用，誇大成效等問題。是值得社會福利計劃者深思的。

表7：政府社會福利預算與社會及救濟支出之比較

類目	年度	社會福利支出佔政府支出之比率	社會及救濟支出佔政府支出之比率
	61	12.7	
	62	11.4	
	63	10.8	
	64	10.0	2.60
	65	11.3	2.90
	66	10.7	2.60
	67	10.9	3.30
	68	11.2	3.20
	69	11.0	3.70
	70		4.90

資料來源：1. 社會福利指標，中華民國七十年

2. 中央銀行年報，七十年度

接著，再以各項社會福利計畫所列經費預算來看預算作業的大概趨勢。

表8：各項社會福利計畫經費預算情形

計畫名稱	經費預算
臺灣省社區發展十年計畫	有詳列省、縣市及鄉鎮逐年負擔金額
小康計畫	1. 由社會福利基金調撥專款支應。 2. 由各有關單位運用現已編列之相關項目預算辦理。 3. 由各有關單位編列預算辦理。 4. 由社會各界所捐贈之基金或其他資源統籌調度使用。
安康計畫	1. 近程計畫所列重點項目，其經費來源，係根據年度施政計畫編列公務預算及社會福利基金預算支應。（有概算表） 2. 中、遠程計畫所需經費，按照所列重點，得視經濟成長狀況並量財源情形分年編列預算支應。 3. 設立安康基金專戶，提供社會各界熱心公益人士自動捐助並設立專戶保管運用。
十年經濟計畫 社會福利部門	有經費估計表

社會建設長中程計畫
按計畫內容，分由中央省（市）縣（市）編列專案預算或年度預算辦理。

從上表可以發現，除社區發展十年計畫與十年經濟計畫外，其餘計畫均未列明所需資金數額，如此計畫若遇到預算短絀，必然中途夭折，沒有先期預算，怎能配合目標之達成。尤其是十年經濟計畫社會福利部門可以做經費預估，而社會建設長、中程計畫反而將責任推給各級單位，這種預算與計畫目標脫節的現象，相當嚴重。其實，經費來源是一回事，經費數額又是一回事，兩者均應有明訂，否則如何確實執行計畫目標。

九、計畫管制

管制是根據計畫的決策，運用管理科學，激勵執行者，按預期進度，達成計畫目標。計畫之管制除了各設計單位自行管制外，各單位的研考部門通常是客觀的管制單位。中央政府的各項計畫由行政院研考會來管制，列入專案管制的計畫，每月（季）填送執行進度（管考進度月報），舉行期中評估，各重要措施還得簽報院長。執行完成的計畫簽報院長後解除管制。如果主要部份均已完成，少數未完成工作，改為自行管制，由各單位研考部門執行繼續管制，執行完成即報院備查，解除管制，列入各該機關年中（終）業務檢查項目。

這樣的層級管制系統，而對社會福利部門的計畫就比较束手無策，因為非經濟性的計畫進度很難明定，即使明訂，也非按月按季能分割執行，或按

月按季能績效顯出。不過，若放棄了管制的工作，那更不是管理應有的態度。尤其長中程計畫，若缺乏管制，很容易不了了之，或是虎頭蛇尾。要改善這種因計畫本身的特性而造成的管制困難，還是應盡可能將計畫進度明確訂定，研考部門依此履盡職責，相互配合，必能有所改進。

由此，我們來檢視目前幾項重要社會福利計畫，對於計畫進度的訂定情況。

表9：各項社會福利計畫進度管制情形

計畫名稱	實 施 進 度
臺灣省社區發展十年計畫	預定逐年建設社區配當
小康計畫	分近、中、遠程三種進度
安康計畫	分近、中、遠程三種進度
十年經濟計畫 社會福利部門	各項進度均列為六九—七八年完成，未分明細進度。
長中程社會 建設計畫	各項項目均有預定完成之起迄時間

從上表，可以發現每一計畫均定有進度，至於這些進度是否合乎邏輯，在執行管制上必然會發現，社區發展十年計畫延後三年完成，現又開始執行後續五年計畫；小康計畫如期宣佈完成，但是，將貧戶改為「低收入戶」戶數並未稍減。安康計畫，已不再是推動社會福利的根據，就連「省市加強社

會福利措施計畫」，也都不是推動臺北市社會福利措施的根據。如此，視長中程計畫為具文，又如何能管制呢？更不用說考評了。（註二）。當然，管制只是促使計畫完成的手段，若計畫本身不健全，管制亦是徒勞無功，以第五期經濟計畫社會建設部門所列勞保改採年金給付，籌辦失業保險等項目，至目前的長中程社會建設計畫仍將年金給付列為研判，而乾脆不再談「失業保險」了，這就不是管制本身的問題，而是整個計畫的周詳與否，不過，管制使這些現象暴露出來了。

十、考核評估

先總統 蔣公在闡釋行政的道理——行政三聯制大綱時，提到考核的重要，他說：「現在機關中對於考核工作，十分疏忽，祇靠命令與報告書，這都是紙片政治的毛病。上級機關在執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦了，責任完了，很少有科學的嚴密考核的方法，這樣如何能辦得通？況且因為沒有人去考核之故，做得好壞，都無從明白與證實，結果必致壞的不被懲處，好的不受獎勵，這樣下去，不負責任的人，就僥倖了，或者反得志起來，有負責的人就灰心了，遇事就祇有消極應付，是非優劣因此漸漸失去了標準，這樣就是官僚主義成長的真正的原因，我們要打倒官僚主義，就要着實去做考核的工作。」

自從五十九年行政院研考會成立以來，積極從事列管計畫的管制與考核工作。目前列管計畫年度終了或執行期終均須辦理考評，考評報告格式，包括下列各項：

(1)目標分析——按照年度目標及分項目目標分別提出成效檢討與進度分析。

(2)執行情形及成果概述——以文字條敘述之。

(3)經費使用分析——按經費來源、工作項目、核定數額、實支數額，提出檢討分析意見。

(4)成效評估——依原定考核標準與配分加以評定績效。

(5)考評總結——區分優點、缺點及建議事項。從前面所提到的幾個重要的社會福利計畫裏，每一個計畫都有「預期效益」或「績效預估」一項，但字眼也多空洞抽象，與目標敘述並無太多差別，如此標準要做為評估的基礎，自然不易發揮考評的功能；再就前面所列各項計畫的目標、經費等項，均是難以具體做為考評的基準，只有執行成果一項，成為一般計畫結束的考評主題。可以說，若要嚴格地考評我國的社會福利計畫，本身就是一個限制，因為，計劃作業開始就阻礙了考評功能發揮的可能性。

從以上十項分析中，可以肯定的是，我國社會福利並非完全無計畫，而是缺乏計劃的方法，致使弊端叢生。所以如何加強社會福利行政、管理、計劃、評估等研討是今後社會福利工作者不可或緩的職責所在。

註一：本文所用「社會建設長中程計畫」係初稿現猶在修訂中，未發佈。內政部社會司，七十年元月。

註二：省市所編印之「社會福利概況報告」均未強調此項計畫，而只有在「社會福利基金之管

理運用」乙節提到。

參考書目：

1. 先總統蔣公訓詞

一九四〇

行政的道理——行政三聯制的大綱，民國二十九年十二月在重慶中央訓練團講話。

2. 林萬億

一九八一

社會福利計劃模型分析——強化我國社會福利計劃的初探，臺灣大學社會學研究所碩士論文。

3. 徐育琮

一九七七

臺灣省社會福利基金運用之研究，行政院研考會委託國立政治大學經濟研究所研究。

4. 邢祖授

一九八〇

計畫理論與實務，臺北、幼獅。

5. 湯絢章譯

一九七九

Anderson J. E. 原著，公共政策制定，臺北、幼獅。

6. 魏 鏞

一九七九

「國家中長程政策計畫的基本觀念與作法」聯合報，六十八、八、十二，第二版。

7. 魏 鏞

一九八〇

行政計劃與國家建設——為八十年代自由安全的社會而設計，民國六十九年四月廿九日在總統府國父紀念月會報告。