

我國社會行政體系應有的組織架構

楊孝榮

一、前言

基於我國三民主義的憲政體系，我國是一個為謀求民衆最高福祉的社會福利國家，在過去三十多年來，由於政府的正確領導和全國民衆的努力，創造出經濟發展的奇蹟，這種經濟發展的成效，不僅顯示在物質建設的成效上，亦明確地顯現在生活品質的提昇上，但是在測度經濟成長的有效積極的影響因素過程之中，我們絕對不能忽略社會福利政策對於經濟發展的積極功能。

早在三十年前，在規劃經濟發展過程中，在設計以創造社會財富和個人財富的經濟發展計劃中，已經將社會財富分配問題納入我國社會福利之中，而使得我國經濟政策不僅達到「富」的目的，尤其在維護社會均等和財富均衡分配更具重要性，使得我國不但創造出富裕和繁榮的生活，亦使得我國在貧富之間差距亦縮小，而能維護社會公平和均衡的理想社會型態，這種社會貧富差距的縮小，實有賴於我國社會福利政策的有效推展，而不使社會財富過於集中，無法維持社會的公平性，以至於造成社會的衝突和紊亂，這種貧者與富者的衝突，地主和佃農的衝突，資本家和勞工的衝突，自然會造成社會上的動亂，社會的不安自然會造成對經濟發展的不利影響，我國適時的社會福利措施，軍公教保險制度的確立，來維護軍公教生活的安定和水準，勞工保險和正在研擬的農民健康保險，亦基於相同的基礎概念上。社會福利政策中的「小康計畫」，其目的固然在於消滅貧窮，亦縮短貧富之間的差距，尤其主要的，將土地增

值稅納入社會福利基金的體系之中，不但使社會福利政策落實，使得我國整體社會人力品質能夠提昇，亦是縮短社會貧富差距的重大措施。我國社會福利政策不僅在於消極的措施上，亦在於促進社會大眾的勞動力提昇上，各種就業輔導的方案和職業訓練的方案上，提昇勞動力的工作效率，而兒童、青少年和殘障福利的措施上，亦以發展未來具有勞動潛力的積極方案為主要內涵，甚至老人福利措施亦具有積極層次之功效。而在十項經濟建設之後，加速農村建設方案，十二項建設中的文化建設和基層社會建設方案，使得經濟發展與社會發展採取均衡的發展模式。

但是，不可諱言的，由於受到石油危機的衝擊，國際經濟危機和各國保護性質貿易政策之影響，尤其來自於外交和國際政治壓力的影響必須要有經濟和貿易突破現實的困境，尤其，重要的我國經濟從勞力密集的轉型時期，必須在技術密集和資本密集的經濟架構，有相當明確的發展型態，因此在規劃經濟發展方案的過程中，為維持明顯的經濟成長率，提昇國民生產毛額，對於社會福利政策採取相當消極的心態，社會福利基金體系的消失，非常顯然的是一個具體的現象，勞動基準法的爭論，農民健康保險的延後，消費者保護法、青少年福利法、專業社會工作人員體制之確立似乎仍需相當時間，尤其重要的，一些由其他國家所帶來「社會福利拖累國家經濟」的消極敘述，對於我國以社會福利與經濟發展相依共存，相互助益的理想模式，首先形成衝突和對立的模式，這對於我國整體社會發展，必然會造成偏差之影響。

而實質上，由於近十幾年來，在學校教育、社會教育和大眾傳播媒介的快速發展，以及民衆對於政治和公共事務的興趣日增，對於本身權益的認知程度亦愈高，尤其是民衆由於生活品質的提昇，需求亦明顯高漲，對於政府的要求亦愈高，而相形之下，政府能夠滿足社會大眾需求之比率亦有下降的趨向，而政治壓力團體以及來自社會財富分配均衡性的衝擊亦有提昇之趨向。而更重要的，由於經濟發展所帶來社會成本的提高，無論在空氣和水污染問題，犯罪案件的遞增使得產生「經濟發展爲誰」的思考，而這種逐漸落實，民衆對於生存環境和生活品質的需求上，這種發展型態，實質上就是我國社會福利和經濟發展均衡發展模式之精神所在。基於以上的論述，我國社會福利政策的主要精神，就是一種漸近的，均衡的，密切配合經濟發展，而實質上是作爲經濟發展基礎的積極性的措施。尤其在面對更嚴重的經濟衝擊，社會更具有其必需性和重要性。但是在社會問題日趨嚴重，民衆需求愈高，經濟問題愈期突破的現實社會，實需要有一完整社會行政體系，來確立我國社會福利政策，避免社會資源浪費，而能發揮社會福利對社會整體發展之實質功效。但是現有的社會行政體系是否能順應這種發展型態，或是需要另一完整的社會行政體系之組織架構，方能達成前述功效，則需進一步之分析。

二、現行社會行政體系之組織架構及問題

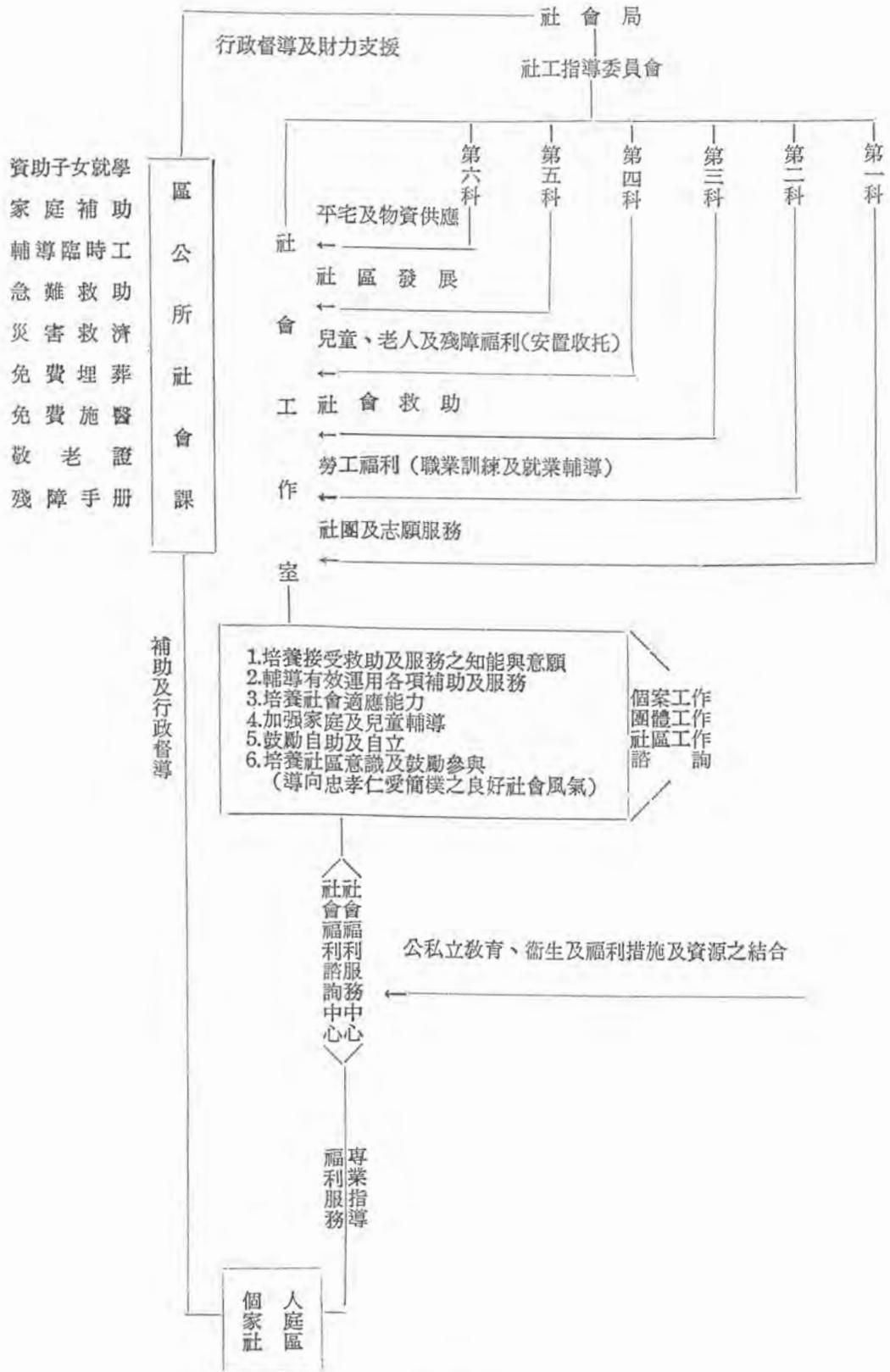
現有社會行政體系是以內政部爲主管機構，而內政部社會司爲內政部之幕僚機構，社會司共分成社會福利科、社會救助科、社會保險科、職業團體科、社會團體科、農民團體科和合作事業科共七科，亦將主要社會行政業務均納入社會司體系，但受業務及工作人員編制的限制，自難發揮全國社會行政規劃、決策、評估和考核功能之充分發揮，就以內政部社會司社會福利科而言，僅設科長一人及業務人員四人，如何規劃和評估全國老人福利、兒童福利、殘障福利等福利措施，其他各科亦有類似的缺憾，尤其是業務人力的專業性，以及前瞻性的研究和規劃人才的缺乏，而使得社會福利措施缺乏系統性和整體性的設計

，亦無法與其他行政體系有關部會的溝通和協調，而使得社會福利較難發揮積極之功效。而內政部社會司與省市政府社會處局之間，亦需有明確職掌和功能之分工。內政部亦對於社會行政體系的組織架構，由於社會發展的特殊需求，亦成立營建署、職業訓練局對於特殊之社會福利作較爲系統性之規劃發展，內政部亦爲順應兒童福利法、老人福利法和殘障福利法的制定，設置特殊之委員會，邀請學者專家以及有關社會行政實務人員以作決策及評估。內政部亦設置勞工司，並將勞工保險業務由臺灣地區勞工保險局作整體性之規劃和運作，但農民健康保險由行政院衛生署規劃，軍公教保險體系不在內政部主管業務。爲有效推展社區發展業務，促進都市及鄉村基層社區的發展，並培育社區發展人才和促進社區發展研究工作，而成立「中華民國社區發展研究訓練中心」，由內政部長兼任理事長，由社會司長兼任執行長，近年來爲社會福利研究、評估和人才培育工作的重要，該中心從「純」社區發展的內涵提昇至整體社會福利的層次。但實質上，由於人力資源、經費和組織架構的限制，現行社會行政體系實有進一步規劃和發展的必要性。

而省市社會處局的組織架構除人事室、主計室、秘書室、總務室等行政支援單位外，以社會行政業務之需求分成六科一室，第一科爲人民團體輔導科，主要掌理社會運動、社會服務和人民團體輔導；第二科爲勞工行政科，主要掌理勞工行政和勞工團體之輔導；第三科爲社會救助科，主要掌理社會救助業務；第四科爲福利服務科，掌理老人福利服務、殘障福利服務、兒童福利服務、青少年福利服務、社會福利基金之管理運用；第五科爲社區發展科，主要掌理社區發展業務，而第六科爲合作行政科，掌理合作事業及國民住宅業務。而社會工作室爲近年發展成專業社會工作人員組成，以任務編制而成的特殊型態的架構，主要是運用社會工作專業技術以發揮專業服務之績效，以臺北市社會局社會工作室爲例其架構如下圖所示。（請參見第10頁）

臺灣省政府社會處由於管轄的範圍較爲廣闊，但是社會處的組織架構亦與臺北市十分相似，亦有社會工作室從事專業性的社會工作，亦在各縣市約聘專業之社會工作員，從事專業之社會服務工作，設置專業社會工作員之縣市如基隆市、臺北縣、桃園縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、臺東縣、花蓮縣

— 臺北市政府社會局之組織架構 —



和宜蘭縣，此類社會工作人員配屬各縣市社會局科，而主要服務內容為(1)社區服務：協助社區理事會發揮組織功能，辦理各項社區調查了解居民需要，協助發掘與運用社區資源解決社區問題，協助辦理各項福利服務，輔導組訓各種志願服務人員，(2)勞工服務：勞工生活問題的諮詢輔導，勞工休閒活動的策劃與推展，勞工福利服務推廣工作，培育勞工生活輔導幹部，推動勞工與志願服務工作，(3)家庭服務：家庭問題的諮詢輔導，有困難家庭的訪視輔導，協助辦理急難救助，協助辦理收容安養、就醫、就學、就業等轉介服務等工作。

而高雄市政府社會局，由於高雄市改制院轄市之年限較短，社會局除秘書、總務、主計和人事四室行政支援單位，僅設有四科一室，其組織架構如下圖



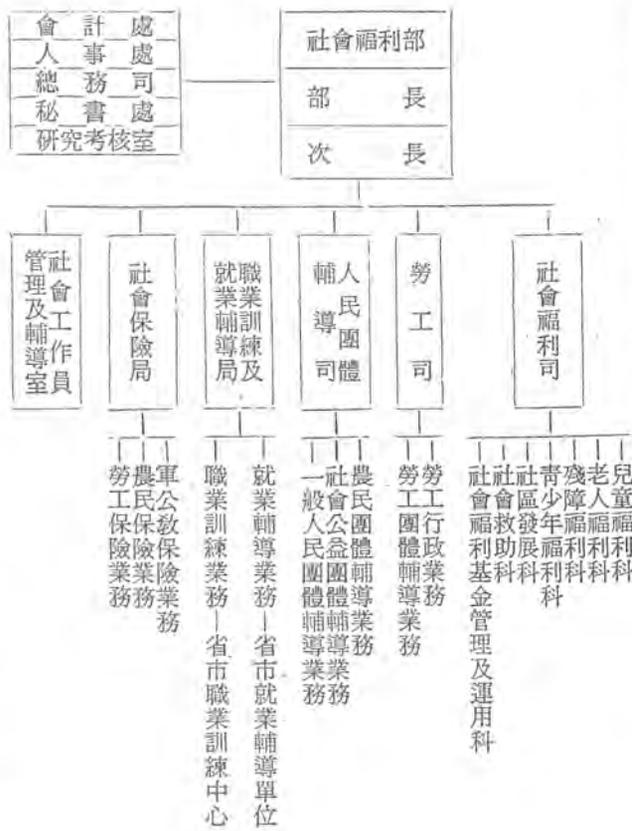
高雄市社會局的社會工作室亦約聘專業社會工作人員從事高雄市低收入戶個案輔導工作、工廠團體輔導工作及社區輔導工作，並協助老人活動中心福利服務工作等專業服務工作。

由於社會福利服務、就業輔導、職業訓練、社會保險等業務的繁多，而臺灣省市社會局處的員額編制均顯不足，就以社會福利服務之工作人員，在臺灣省社會處僅有二十九人，包括科長一人，主辦業務股共有三股，人員二十四人，另有社會救助科兼辦老人福利設一股共計二十九人。而各縣市設有社會局課，以及所轄鄉鎮市區公所之民政課或社經課，而主辦社會福利服務人員共約有九五〇人。臺北市社會局主辦社會福利工作之業務人員共十六人，高雄市社會局則有主辦社會福利工作共有十二人。以有限的社會福利工作人員而服務全國一千八百餘萬人之社會福利工作，亦有相當程度之困難，而省市社會行政體系最大的困難是在於社會工作人員的專業特質和工作效率，尤其在專業社會工作人員體制未建立前，社會工作人員皆是約聘的，他們的流動率和專業精神，亦是一項嚴重之問題，根據最近一項研究顯示，現有的社會工作人員有男性百分之一六·九八，而女性佔較高，約百分之八三·〇二，年齡在二十六至二十九歲佔百分之五六·五一，而服務年資未滿三年佔百分之五二·三三，未婚佔百分之五七·六七，社會工作人員專業體制之確立，以及專業工作人員納入編制，加強對專業社會工作人員之實質保障不但在增加社會工作人員的員額編制上，尤其在建立社會工作人員之專業管理和輔導體系，確立專業社會工作人員之資格，甄試、訓練和保障等措施，方能有效發揮實質社會福利工作績效。而更嚴重的問題，仍在於社會行政體系的組織架構的問題，必須在組織架構作徹底的規劃和發展，方能順應現代社會福利工作的需求，發揮社會福利對社會之積極功效。

三、我國社會行政體系應有之組織架構

由於受社會變遷和經濟發展之影響，大眾對於社會福利的需求日增，確立我國社會行政體系有其必要性，最理想的社會行政組織架構自然是建立社會福

福利部，將全國社會福利有關業務均納入社會福利部之體系內，而將社會保險業務和職業訓練局、勞工司均納入此一完整之社會福利體系，作為規劃全國社會福利之最高決策機構，其組織架構如下：

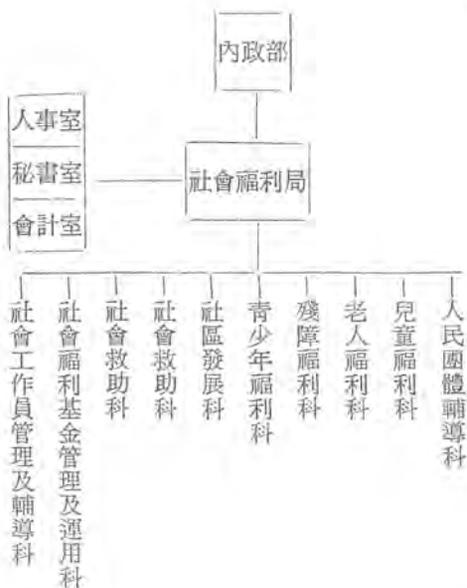


而省市社會處局亦依據社會福利部之組織架構作相應的規劃與發展，不但將社會保險、勞工輔導業務納入社會處局的主要工作重點，亦將職業訓練和就業輔導納入社會處局之直接工作內涵，而在社會處局之社會福利科分科，分別成立兒童、老人、殘障等福利科，並在各縣市區公所普遍設置社會福利課，專人專辦福利服務業務，而發揮社會福利之整體績效。而在社會福利部社會工作人員管理及輔導室對於社會工作人員之專業特質加以確定，並給予相當明確之甄選、訓練和證照體系，而輔導省市社會處局成立社會工作室的設置，而納入社會

處局之正式編制，並在各縣市鄉鎮區成立社會工作服務中心，從事直接之社會福利服務工作，而成為社會行政體系之尖兵。

社會福利部之設置，自應將社會保險業務亦納入此一全國最高社會行政體系，而確立完整之社會安全體制，並將軍公教、農民及勞工保險均納入此一體系，而使得社會保險業務在完整的體系下，能予以充分之發展。社會福利部亦應將職業訓練局納入體系下，而將就業輔導和職業訓練均一併納入。人民團體之輔導具有社會資源運用和社會運動之多重功能，亦應為社會福利部之主要業務之一。

成立社會福利部，由於牽涉的問題較為複雜，可行性不能受到相當程度之限制，但為有效推廣社會福利工作，實應將現有之社會司，擴大為內政部社會福利局，與內政部職業訓練局、營建署均為內政部之獨立單位，其組織架構如下圖：



總之，社會福利工作的重要性是十分明確的，如何建立我國社會行政之理想體系，謀求社會大眾之最高福祉，為今後發展之重點所在，實有賴政府社會福利決策人士和社會福利學術界共同努力方能達成的。