

英國社會福利行政體制的轉變 詹火生

壹、英國福利國家社會福利的管理

一九四五年以來，英國國會陸續通過社會安全法、國民救助法、國民健康服務法等有關社會福利服務的法案，而為執行社會福利相關法案所提供的福利給付，英國政府遂在中央政府和地方政府設置龐大的福利社會體系及其人員，來管理社會福利服務的輸送系統。在一九六六年以前，中央政府分別設立國民協助委員會 (National Assistance Board)、年金暨國民保險部 (the Ministry of Pensions and National Insurance)、以及由內政部 (Home Office) 等機構來承辦有關社會保險和社會救助業務，健康服務則另由健康服務部 (Department of Health) 負責辦理。一九六六年，有關社會安全業務的各部門 (含國民救助、年金給付和國民保險等) 則合併成立「社會安全部」(Department of Social Security)，一九六八年社會安全部和健康服務部又合併為「健康暨社會安全業務合併的局面」，Social Security DHSS)。中央政府的健康與社會安全業務合併的局面，一直維持到一九八八年的七月，英國保守黨政府把衛生與社會安全分為兩個中央部門。

在地方政府的社會福利業務方面，由於地方政府的社會福利業務主要負責一般的福利服務 (含老人、兒童、殘障、少年、婦女和社區發展等福利工作)，在一九七四年以前，地方政府的社會福利工作有的是與住宅部門合併，有的則與衛生保健合併，也有的是與教育部門合併。一九七四年因地方政府行政結

構的重新調整，在英格蘭地區，則將社會福利業務，單獨設立社會「福利局」(Department of Social Welfare) 來負責有關地方政府的社會福利業務。因此，英國社會福利的行政體系，中央政府和地方政府所負責的福利範圍並不相同，在社會安全和衛生服務方面，中央政府的「衛生暨社會安全部」(DHSS) 負責政策的規劃和管理，至於在執行方面，則在全國各地區和地方政府辦事處，如失業給付辦事處、區域衛生委員會 (Regional Health Authority) 地方衛生委員會 (Area Health Authority) 和地區衛生管理小組 (District management team)。換言之，這些福利業務並未由地方政府的社會福利局來執行，而是另立地方性的機構來做為執行的機關。其人事行政等經費亦由中央政府支付。

貳、中央政府的健康暨社會安全部

英國保守黨政府於一九八八年七月下旬準備將中央政府原於一九六八年合併的「健康暨社會安全部」再度分設為兩個部門，以分掌健康服務與社會安全給付。其改組所牽涉到的只是部門功能的分開，並不影響到原已獨立行使權利的健康及社會安全福利業務。因此，欲對英國社會福利相關業務的行政組織有較具體完整的瞭解，必須先從一九六八年以來，中央政府的健康暨社會安全部的組織結構和功能加以探討。

在行政組織結構上，健康暨社會安全部屬於內閣正式組織之一，由一位社會服務國務卿 (the Secretary of State for Social Services) 負責

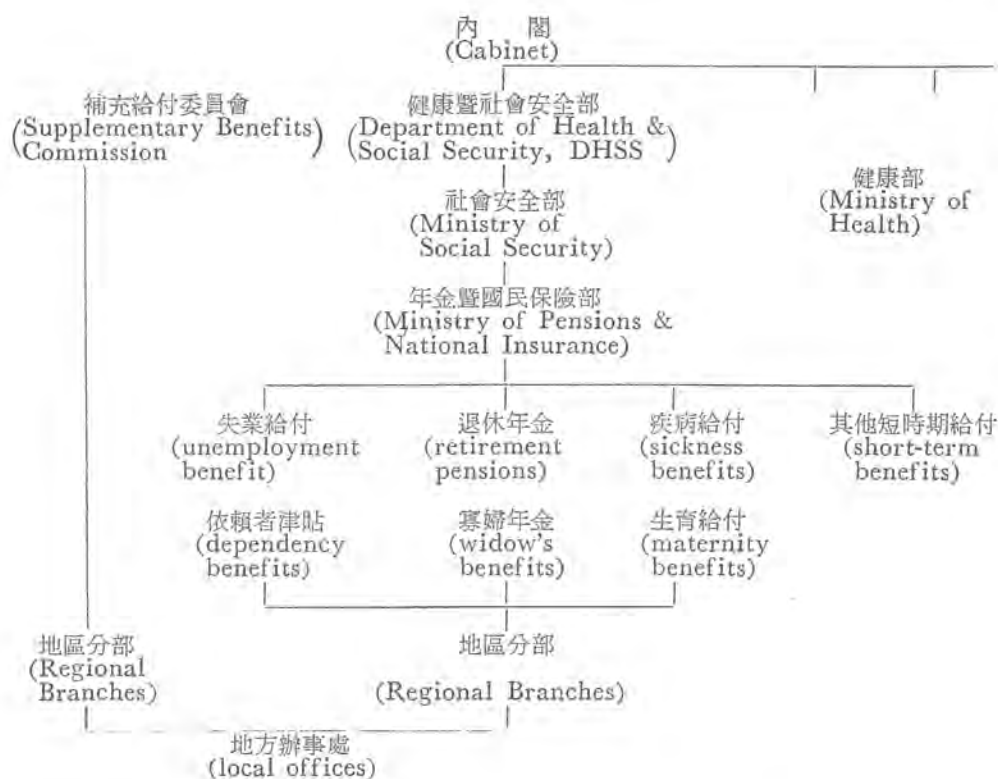
掌理有關國民健康服務 (National Health Service) 和社會安全給付的各項相關業務，此國務卿既為執政黨之內閣閣員，也是下議院 (The House of Commons) 的議員。

社會服務國務卿下則由一位部長 (The Minister of State) 和兩位副部長 (Junior Ministers) 來襄助，兩位副部長分別負責國民健康服務和社會安全各項給付之業務，其職責偏重這兩個部門與國會之間的聯繫溝通和政策建議。副部長之下則分為國民健康服務和社會安全等兩個不同的行政體系，每一個行政體系設置一位常任執行秘書 (the permanent secretary)，負責各該部分的行政業務。

在社會安全部，其主要的職責範圍包括兩大部分，第一部分就是一九六六年原已存在的年金暨國民保險部門 (Ministry of Pensions and National Insurance)，另一部分則是負責補充給付 (Supplementary Benefits)，此即為社會救助的功能，因補充給付已另設有「補充給付委員會」(Supplementary Benefits Commission) 來督導，因此社會安全部所負責的主要工作，就是年金與國民保險所涵蓋的主要內容。(參見下圖)

在健康服務部門方面，健康與社會安全部下設有與社會安全部相平行的健康保險部 (Ministry of Health)，專門負責國民健康服務 (National Health Service, NHS) 的相關業務。一九八二年以前，國民健康服務行政組織則以一九七三年國民健康服務改組法 (National Health Service Re-organization Act) 為基礎所制定。根據此法，在衛生部之下，全國設有十個地域保健局 (Regional Health Authorities)，由各該的地域保健局統一管理各種健康保險醫療服務事宜。而為了使地方健康保健團體負責的福利服務與地域保健局所負責的醫療保健服務能夠充分合作和統合，於是在兩者之間設立「聯合諮詢委員會」(Joint Consultative Committees)。再者為了使居民能够參與醫療保健服務的管理，乃成立地方自治團體或民間團體代表組成地區保健局 (Area Health Authorities)，在地區保健局之下則設有以居

圖一：英國社會安全部的機構與職掌



民平均二十五萬人為對象的地區管理小組 (District Management Team) 並為了處理家庭醫師 (General Practitioners, GP) 與地區保健局之間的交涉、特約，乃成立家庭醫師委員會 (Family Practitioner Committees)，另外設置地方醫療諮詢委員會 (Local Professional Committees)。其組織系統如圖二所示。

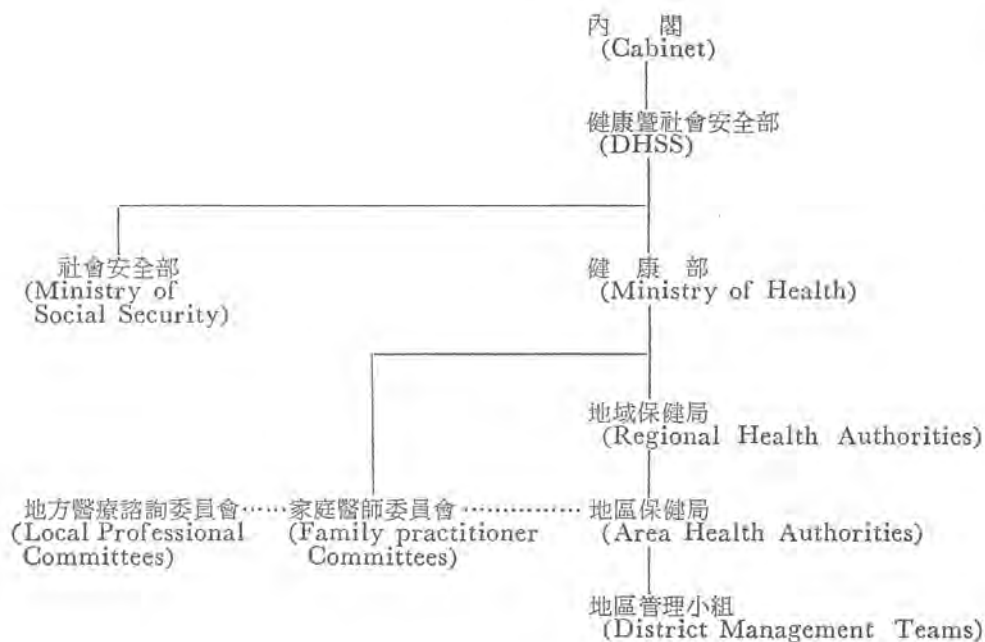
然而，由於地區保健局 (Area Health Authorities) 的職掌在許多方面與地方政府的衛生保健部門有重疊之處；遂產生了員額增加、各機關之間的協調不好、業務遲延、行政管理費用增加等問題。英國政府遂自一九八二年再度改組健康部的行政組織，地區保健局及地區性的機關均被廢除，而提昇地區管理小組的地位為「地方保健局」(District Health Authorities)，使健康部的行政組織系統由原來的四級制轉變為三級制。藉以提高服務效率，並節省醫療資源之浪費。

叁、地方政府的社會福利行政組織

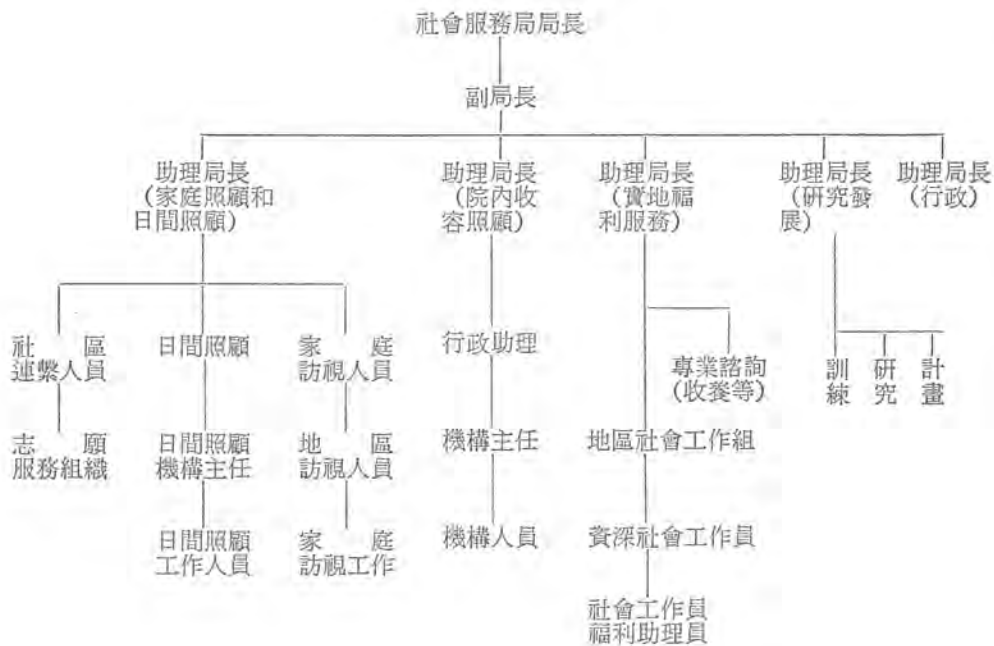
英國地方政府所負責的社會福利服務工作，並不是中央政府有關部門的延伸，而是有其不同的權責；易言之，中央政府的健康暨社會安全全部既負責政策的規劃，也負責政策的管理和執行；地方政府則設立社會服務 (或社會福利) 局 (Department of Social Services) 來負責提供老人、兒童、殘障和社區服務等屬於直接福利服務的項目。其所屬經費由地方稅收來支應，亦可向中央政府申請經費補助。

地方政府的社會服務局，所負責的職掌，因不同地方政府的特性和需求而略有不同；但一般的社會服務局則至少包括下列的福利服務項目：家庭照顧和日間照顧、院內收容照顧、社區工作、家庭訪視等服務，並提供社區居民有關收養、醫藥等方面的諮詢工作，同時地方政府的社會服務局也僱用專業社會工作員來提供各類的社會服務。此外，社會服務局也擔負起與志願社會服務人員和團體的協調工作。地方政府社會服務局的組織職掌如圖三所示。

圖二：英國衛生部的機構圖



圖三：英國地方政府的社會服務局組織



肆、一九八八年英國中央政府健康暨社會安全部的改組

英國中央政府的健康暨社會安全部自一九六八年以來，都維持着健康與社會安全合併設部的型態，雖然是合併設部，但在組織運作上，健康與社會安全兩部之間仍是各自獨立由兩位副部長來分別負責業務，僅在兩部之間設一位部長來統籌政策規劃有關健康和社會安全兩者相關的業務。

自一九七九年英國保守黨執政以來，有鑑於健康與社會安全兩者合併，不僅未能充分發揮合併設部的積極功能，反而由行政組織架構趨於龐大，導致在人事和其他資源方面的浪費。因此開始考慮把健康暨社會安全部恢復一九六八年以前各自設部的行政結構，經過數度的改革諮詢後，在一九八八年七月下旬，首相余契爾夫人初步宣布將健康暨社會安全部分設為兩部：健康部與社會安全部，擬由兩位部長來負責，並同直屬於內閣。至於在區域和地區性的健康和社會安全組織則維持現況，不加調整。余契爾夫人宣布此改組計畫後，英國國會目前正進行組織結構的調整修法。

總而言之，在一九六八年至一九八八年的二十年內，英國中央政府的健康暨社會安全部雖是合併設部，但兩者由於功能上的差異，因此在人事和經費上各自獨立，所以名雖合併，但實則兩個獨立運作的部門。至於地方政府的社會福利服務工作，則由地方政府另設社會服務局，來負責有關直接福利服務的工作，在職責上並不與中央政府相衝突。也由於這種中央政府的健康暨社會安全部能够在考量分設兩部時，不會影響到地方政府的社會服務部門，也因為健康暨社會安全部的實際運作上已是兩個部門的型式，所以考量分設兩部時，不會遭遇到太多的阻礙。這兩種英國社會福利行政組織上的特殊型態，可以隨時反映社會的需要，或合併成一部，或分設兩部，恐怕是大陸法系的國家，所無法做到的。

〔本文作者為臺大社會系教授〕