



社會福利行政組織的新境界

本社

我國社會福利工作，早經憲法訂為基本國策；民國五十四年訂頒民生主義現階段社會政策，並專設社會福利基金，以土地增值稅收，充作社會福利經費，更奠定了發展的基礎。近十年來，又先後不斷訂頒兒童福利、社會救助、老人福利、殘障福利、少年福利等法規，顯示出政府對於社會福利的重視，並對全民的需求積極回應。

但是，根據明德基金會生活素質研究中心第一次社會調查報告，國民對政府社會福利措施感到滿意的，僅佔三五%；又根據行政院研究發展考核委員會委託專家學者對兒童、老人、殘障各項福利法規執行成效進行評估研究報告的結果，亦多認為未盡理想。綜合言之，政策空泛，組織簡單，經費不足，行政乏力，為其通病，而其所以致此的原因，主要有三：

一是觀念的斷層：我國社會福利的理念，來自胞與物懷，人溺己溺的傳統精神。其優點，是我國有著發展社會福利的良好溫床，但其缺點，是導使一般人將社會福利看作消極的、救貧的、人人都會做的慈善工作。這種觀念，一直未能隨著時代潮流有所改進，社會福利可以作為國家發展的策略，社會福利需要專業人員領導的想法與做法，自然也就難以推動。

二是環境的限制：政府遷臺之初，軍事孔急，原有社會部撤銷，社會福利工作改由內政部社會司主管，人員減少，組織削弱，業務緊縮；隨後又因財政困難，發展經濟優先等原因，投資於社會福利的資源有限，一切因循應付，自然難有大啓大闢的作為。

三是組織的刻板：社會福利，旨在為民提供服務，各國社會福利行政組織，均以轉變政策成為行動目的，業務推動重於行政處理。我國各級社會福利行政組織，仍為刻板的科層政治，一切以政令解釋或公務處理為重心，未能注

重業務的規劃與推展，形成坐辦公室，批閱公文的衙門型態，以致各項法規既難配合民眾需求，各項服務，亦未深入民間。

近十年來，國內客觀的環境在變，無論經濟、社會、政治、文化各方面，變化很多，各方對於社會福利的看法與做法，也有許多改變。首先是工業化都市化的結果，小家庭增加，老年人口增加，社區公害問題增加，各方對於社會福利數量的需求隨之增加。第二是國民平均所得增加，教育程度提高，營養健康良好，各方對於社會福利品質的期望隨之提升。第三是政治解嚴，人權觀念抬頭，民主政黨紛紛以為民爭取社會福利為政見，提高了各方對於社會福利的政治訴求。第四是科技進步，設備新穎，價值多元，方法改進，人民透過各種資訊，吸收了國外社會福利工作成功的先例，要求服務內容的改進，工作方法的改善；最後是大陸探親的開放，國民對大陸事務，對兩岸人民生活情形及社會福利措施，將會有著不同的看法，我們應該立刻加強社會福利作為提升全民生活素質彰顯三民主義成功的策略。

在主觀方面，除了人民與政黨對社會福利的要求加強之外，政府方面亦在積極的主動地推動：我國國民所得分配，向極平均，最近又有了擴大的趨勢，對於低收入民眾，正設法給予照顧；政府稅收增加，外匯結存高達四百七十億美元以上正設法使之充分運用，並以部分促進全民福祉；國民所得年有增加，但疾病醫療仍為人生最大威脅，正設法加速推動全民健康保險的計畫，他如中央社會福利行政組織非常薄弱，亦正設法予以提升與擴大。

這些都說明我國社會福利工作，已經有了新的環境，新的肯定，新的支援，新的使命，可說是邁進了一個新的境界。同時也體認到社會福利工作已經無法在原有的行政組織架構之中，執行新的任務，發揮新的功能，克服新的挑戰

，完成新的使命。我們必須面對社會福利的新境界，立刻從事社會福利行政的改革與社會福利行政組織的革新。

首先談社會福利行政的改革，我們要根據過去的經驗，參照世界的潮流，配合當前的需要，建立一套行政改革的基本原則。認定社會福利行政的結構，是一個體系，屬於公共行政的一部分，同時，也是一個獨立的單元。社會福利行政的目的，是要將政策變為行動、變為服務；社會福利行政的決策，必須透過受益關係人的參與，但不祇是為不幸的個人或政黨的理念，也為了國家整體的發展；社會福利行政的投資，包括財力與人力，應由政府與民間共同分擔，但政府應扮演創導與最後負責者的角色；社會福利行政的執行，應講求落實，運用科學管理、教育宣導、公共關係等方法，使各種服務生產優良，運輸方便，能為各方所瞭解與使用；最後，社會福利行政的成果，應定期進行評估，一面使公私的投資，獲得預期的效益，一面使社會福利達利追求的真正目的，維持了個人的尊嚴，促進了社會的和諧。

社會福利行政組織，是一個推動社會福利工作的有機體，我們探索了過去進展遲緩的原因，瞭解了當前的環境，建立了行政改革的共識，我們應即參照下列的發展方向，加強社會福利行政組織，以面對新的挑戰，邁向八十年代的新境界。

一、建立獨立的行政體系

我國中央社會福利行政的組織，現在侷限於內政部一個司的層次，決策權力有限，難以解決各方的問題，發揮應有的功能。最近行政院提出擴大衛生署改設衛生福利部的主張，雖然肯定了社會福利的重要性，卻未能瞭解實際問題的所在，並未確認社會福利行政本身即是一個獨立的體系，不宜與衛生行政混合一起，而應單獨設部。政府如果真要加強社會福利，願意增加人員經費，應在中央成立社會福利部，在省市縣市加強充實現有的社會行政單位，並在鄉鎮市區增設新的社政單位，使能成為從上到下一條鞭的完整而獨立的行政體系，以因應社會的迫切需要。

二、重訂具體可行的政策

我國社會福利政策，現在仍以民生主義現階段社會政策為依歸，訂頒迄今

已將四分之一個世紀，部分內容雖符時代需要，部分目標幾近空洞口號，加以策訂過程純為政府施政的宣示，並無民意的參與，所以原定任用專業人員，寬列經費預算等項政策，多未付諸實現，今後應分別階段，重新擬訂具體可行符合政府與人民共同需要的社會福利政策，以為社會建設的藍圖，並據以分訂長、中、短程的工作方案，按照進度，按月圖成，以期工作落實。

三、結合政府民間的力量

歐美社會福利工作，初由民間自動辦理，後因工業革命帶來失業、貧窮等結構性的問題，政府乃積極參與，進而建立社會安全制度，擴大社會福利行政組織，擔當締造福利國家的主要角色。近年來政府民間所演角色，雖有調整趨勢，實際仍以政府為主。我國計畫擴大社會福利工作，自應以動員政府與民間資源，使之結合為要件，但以國內當前情況而言，許多福利措施，尚未開辦，一切動力宜先來自政府，並以政府力量先作示範，鼓勵民間參與興趣，再行發動民間，出錢出力，共襄其成。

四、整合各種服務的網絡

社會福利，旨在生產與提供各種人類服務。以對象而言，可分為兒童、少年、婦女、老年、殘障、原住居民及退除役官兵等；以業務而言，可分教育、訓練、安養、醫療及復健等；以工作場所而言，可分家庭、工廠、學校、社區及城鄉等；以業務主管單位而言，可分教育、衛生、福利、青年輔導等不同單位。我們為使社會福利工作落實，服務的運輸管道能够普及而深入，應該在中央及地方分別建立應整合各種服務的網絡。例如在中央社會福利部之下，有由各部會組成的社會福利服務聯合協調委員會；在各地社區基層之中，有公私社會福利有關機構及地方人士參與組成的社區福利服務聯合委員會，以便整合各種既有的服務，並開創各種應有未有的服務，以應人民需要，並免重複與浪費。

五、寬籌社會福利的經費

社會福利的需求不斷增加，社會福利的經費也永遠感到不足，社會福利行政組織，應從開源、節流與利息三方面解決經費的問題。具體的做法有：進行議會遊說，按照服務人數爭取預算；追思先總統 蔣公德政，請求恢復社會福利基金制度；聯合公私機構舉辦統一勸募；建立合理的收費標準，量能繳費；

開放公立社會福利機構委託或轉移民間經營；准許公私社會福利機構運用自有基金從事股票、債券及不動產的買賣經營等，或興建醫院、休閒活動中心等相關設施經營等；獎勵補助鉅額經費，協助民間舉辦，或改進已辦社會福利機構，使能克服困難，順利經營，以節省政府自辦或接辦之經費；凡此種，我國或已辦理，或未辦理，宜予積極加強推進。

六、充裕專業及志工人力

社會福利工作，為服務事業的主流，用人很多；一面可以吸收大量工作人員，減少民間的失業，一面可以生產更多的勞務為民服務。現在各級社會福利機構的工作人員，普遍存在人力不足，專業人員不夠，志願工作人員動用不多三種現象，以致發生服務數量供不應求，服務品質不夠專精的缺憾。今後各單位應按服務對象多寡及工作繁簡，訂定一般性的用人標準；再按社會工作案例的多寡，訂定社會工作專業人員的用人標準及進用辦法，一面培訓進用人才，一面實施專業檢定及專業發證制度，以提高專業服務人員的數量與素質。第三，應研訂徵募及運用志願工作人員服務辦法，給予訓練，給予任務，給予地位，給予必要的鼓勵與保障，用以動員熱心的青年、婦女及高齡人力，參與社會福利服務的行列，以補社會福利專用工作人員的不足，並使志工個人獲得參與社會服務的成就感與滿足感。

七、採用現代管理的方法

社會福利工作應該重視工作效率，也應該重視人際關係；現行社會福利行政組織，多屬官僚體制，人與人的關係淡薄，工作效率不夠積極，今後應該兼採企業管理的方法，運用目標管理、功能管理、系統管理、人性管理，及參與管理等理論與方法，加強改善行政組織的行政管理。一面提高工作效率，計算成本效益，但不因此而引起人際關係的冷淡；一面促進同事感情，提高專業權威，但不因此而引起工作績效的降低。在經費方面，尤應採用規劃方案預算系統方法，以發揮錢的功能，而減少不必要的支出。

八、暢通內外溝通的管道

我國行政工作人員，時常強調為政不在多言；但在這開放的社會，已經不合時宜，尤其是社會福利工作，如何溝通觀念，決定服務供求，分擔共同責任

，滿足彼此需要，均有賴組織對內與組織對外的溝通。國內行政組織一向強調由上而下的命令系統，忽視由下而上雙向交通或左右橫向的溝通，今後應多採用面、談通訊、海報、刊物、展示、電臺、視聽、座談、研討等方法，對內對外，增加並擴大各種溝通的管道。

九、注意業務的研究發展

社會福利工作必須反映時代的問題，以應社會的需求；行政組織單位應該主動的，積極的進行調查研究，這時提供對策或必要的服務，不可被動的、靜態的在辦公室內、以處理公文、解釋法規為滿足。但是各單位目前並無研究發展以及教育出版的組織，所以各項相關工作，無法開展。今後應增設此種組織，調查研究人民的需要，政黨或社團的意向，國外發展的趨勢，一面建議改進現有服務的做法，推廣施行，一面編製出版教材，教育工作同仁改進業務，並教育社會大眾如何配合政府措施，使社會福利行政工作，能收事半功倍之效。

十、強調自我管理的督導

社會福利行政是一個龐大的體系，公私組織種類繁多，大至部會，小至社團，各級行政組織要想對下屬加強監督管理，往往力不從心，並且最好的督導，也常會招致被監督者的抱怨。自從自助團體在社會福利園地裏普遍設立以來，發現他們內部的紛爭很少，自我管理的做法很好；因而這種做法，已被當作一種監督的方法，引用到機構對院民及政府對民間機構的管理方面來。我國社會福利行政組織，對其所屬單位的監督，亦可參考自我管理代替監督的構想，儘量從旁扶助，使能自己管理自己，發揮民間機構獨立自主的精神，並減少上層組織不必要的投入與干預。

我國社會福利工作，具有良好的基礎，但因社會變遷非常快速，新的問題不斷產生，新的需求不斷增加，現行社會福利行政組織，無論中央或地方，在現有的型態之下，普遍缺權、缺錢、缺人，已經無法承擔沈重的負荷。各界希望決策當局能够根據憲法精神與實際需要，先使中央組織擴大提升為社會福利部，再依改革行政的原則，革新行政組織的做法，積極規劃，大力推動，早日建立一個獨立完整的社會福利行政體系，使我國社會福利行政組織，邁入新的境界，完成社會轉型期間所交付的時代使命。