

社會福利行政：執行的兩難

孫健忠

政策是行政的指導方針，行政是政策的具體活動。政策重在制定，而行政則要在執行。就政府部門而言，社政機構在執行社會福利政策時經常會面臨兩難的抉擇。此種情境的萌生固然顯示出「理想」與「實際」之間的差距，也反映了社會福利行政較一般公共行政所呈現的特質。本文旨在試圖指出這些執行的兩難，並就這些課題予以討論。

一、「案主中心」或「機構中心」

政策本身並非能自我執行，其必須依賴機構負責推動。理念上，機構的設置係為了滿足服務對象的需求，因此案主的利益與機構的利益應是一致的。然而，在實際運作時，兩者卻未必如是的发展。以服務分配而言，社政機構有時為了獲得社會的支持及預算的通過，因此趨向於選擇較能引起社會重視與較能顯示績效的方案。此種考量，固然使得可行性提高，但卻未必符合案主的需求與分配的公平。執行人員基於專案知識及倫理，雖深知弱勢團體缺乏「視音管道」，其權益有待其維護。但是居於科層體制之內，執行人員難免要考慮機構的生存與成長。面臨此種情境，對於執行人員而言確是兩難的情事。

二、「品質取向」或「數量取向」

行政的執行需經評估以顯示績效，並為獎懲的依據。一般而言，執行評估包括有質與量的基準。所謂量的基準係以數量來呈現成果，而質的基準則著重於服務的過程層面。鑒於量的指標較明顯且較易測量，而質的指標較不明顯且較難測量，因此在執行評估時通常以數量指標為主要考量。然而，數量的績效未必相當於品質的良好。以就業輔導而言，若關切的是數量的多寡，則所努力

的方向是增加輔導就業者的總數，但是此種取向卻忽視了就業諮詢與追蹤服務的重要性，因而導致就業者離職率偏高以及求職者對服務滿意程度較低等問題。在有限的資源與評估標準的雙重壓力下，執行人員無形中要在品質與數量之間作抉擇。

三、「收費模式」或「服務模式」

社會福利每被認為是非營利性的措施，應該以服務為方式，亦即受惠者不須負擔任何的費用。社政機構若欲實行收費制度，則往往遭致社會的批評與服務對象的反對。然而，採取服務的模式恐會導致弊端的出現，此包括服務的過度使用、不適當使用以及使用者為少數固定對象的現象。這些均有違資源使用效率與公平的理念。雖然收費模式可以減少弊端的發生，並可確保服務的品質，但是執行人員又會憂慮民眾因而不積極使用，導致服務措施的無法推展。此外，費用收取金額的訂定亦有待思量。若過低，則效果與意義不明顯；若過高，又恐成為使用的障礙與限制。因此，執行人員常面臨此種屬於財務管理上的兩難。

四、「法規處置」或「權宜處置」

社政機構為一科層體系組織，更由於其負責福祉的提供，因此必須遵循法規命令行事。為了防止執行人員裁量權的不正當運用，行政部門均制定有所謂的「標準作業程序」以為預防。此種依據法規的處理，固可使所有的服務與措施均保持一致性，但是卻忽略了個別差異，特別是社會福利的對象在需求內容與程度上均有不同。雖然法規命令中有但書，賦予執行人員適度的權宜處置

權，但在實際運作時，執行人員卻相當的謹慎，以免遭致施惠他人的指控與責任擔負的壓力。以老人公費安養而言，有子女者應不符合收容要件，但當其子女無法盡責任時，執行人員究應如何處置？針對此種「服務空白」的案例，執行人員在法規與權宜之間即落入了兩難的考量。

五、「均等分配」或「量需分配」

資源的有限是任何政府部門所面臨的共同環境，因此如何有效的分配資源就成為執行人員工作的挑戰。福利的受惠資格有所謂「普及式」與「選擇式」，前者為所有服務對象均可享有，後者則為針對需要的人給予幫助。因此，普及式分配的結果是「給每個人少許份量」，而選擇式則是「給少數人較多份量」。前者可以使得公平得以達成，而後者卻可發揮效果。以敬老禮金而言，其目的在表示社會的尊崇，雖可使得每位先年人得到數百元金額，但其所花費的成本卻相對偏高，且對受惠者所發揮的效果亦至為有限。然若運用此筆金額來扶助需求程度較高的老年人，雖可有較好的效果，但是公平的原則又無法兼顧。據此，執行人員所面臨的情境確是兩難。

六、「自行辦理」或「委託辦理」

執行社會福利政策是社政機構的職責，但並未意謂著所有的措施與方案均應由社政機構來辦理。社政機構除可自行辦理外，亦可委託相關機構辦理。自行辦理的優點是便於管理監督，並可享有完全的控制權。然而，若所有的服務均由社政機構辦理，不但其能力難以負荷，同時效果亦不甚理想。委託辦理服務除可減輕社政機構的負擔外，又具有彈性與創新的優點，可以滿足案主的需要；但其缺點則為難以確保服務品質與社政機構不易管制等問題。因此，何種服務應自行辦理？何種服務又應委託辦理？對執政人員而言，就面臨了一個困難的抉擇。

七、「現金給與」或「實物給與」

福利服務的提供一般可以區分為現金與實物兩種方式。現金提供的優點在於賦予案主抉擇權，以根據本身的需求自由運用該筆金額，亦即考慮到「需求性」問題。但是，此方式的缺失為無法確保該筆金額使用的去向，若作不當的使用，反而無法達到原先的目標。甚且，若提供的金額不足，受惠者亦不可能自市場購買到所需的財貨勞務。實物給與是提供食物、醫療或住宅等措施，雖限制了案主的選擇權，但卻考慮到「安全性」問題，亦即可確保服務為案主使用。但是，實物的提供卻未必符合案主的需要。同時由於其轉換性甚低，受惠者亦不可能自行調整。在「安全性」與「需求性」之間，執行人員在考量服務提供時就面臨了一個兩難的課題。

八、「宣導考量」或「能力考量」

現代社會福利思潮強調權利的理念，而非傳統慈善的色彩，亦即國民對於服務的享有具有「資格權」與「請求權」。為了使此種公民權充分的落實，政府就必須致力於福利權的宣導與諮詢工作。然而，權利的宣導會使得需求增加，若供給無法相對的成長，將會形成需求的無法滿足，此不僅使服務對象有挫折感，亦導致執行人員的無力感。基於此種情結，行政部門雖提供有相當多的服務，但是對於宣導工作卻是持消極的態度與作法。結果服務僅到達部份的人羣，而許多需求中的案主卻仍不知服務的存在。對於執行人員而言，權利宣導與負荷能力之間本就存有兩難。

綜合而言，行政為一動態的過程，而社會福利行政尤為複雜。本文僅試列舉八種執行的兩難，並未論及解決的策略。鑒於兩難各有不同的情境，因此其抉擇也必須衡諸各種不同的環境而定。惟可確定的是，執行部門的價值觀當具有不可忽視的影響力。

（本文作者為中興大學社會系講師）