

# 為我國社會行政機關應有型態獻策

## ——以民眾福祉為先 向歷史負責為要

蔡漢賢

### 壹、緣起

一晴時多雲陰時雨 回首來時路崎嶇

愈是變遷快速的社會，人們遭遇不同問題的侵襲愈多；也由於福利多元化時代的來臨，政府與人民對社會福利都有一份無可推卸的責任，是以我國憲法對人民生存權、工作權、受益權皆有保障，其中尤以社會安全一節著墨最多。民國 89 年 4 月所公布之第 5 次憲法增修條文第 10 條中對推行全民健保、促進兩性地位實質平等、身心障礙者自立之扶助、退役軍人就學、就業、就養、就醫之保障，以及社會救助、福利服務、國民就業、社會保險等應予重視亦予以強調。根據研考會資料稱「目前我國社會福利業務分散在 12 個部會各自辦理，易有分配不公、輕重各異的缺失」，茲值政府規劃組織再造及行政院組織法再次修訂之際，切記「難得者時，易失者機」，必須摒除本位，無私無求向政府提出，要真的以民眾福祉為先，向歷史負

責為要的建言。

事實上提昇社政機關的位階各界早有共識，但卻多災多難，五十餘年來一成不變在先，接著近年又有減肥、瘦身、再造、精簡等大前提，形成了齊頭式的平等而沒有考量福利新法的增頒加添了業務必須的人力配合，那怕是瘦身，也要凹凸有致，太多的政治考量或因人設事，都會損及機關應有的型態取向與民眾福祉。

回溯中央政府的社政機關社會部是源自民國 27 年國民黨「改進黨務與調整黨政關係」的決議案蛻化而來，接著 28 年有「黨應透過政府實現其主義政策」，幾經波折，社會部終於 29 年 11 月 28 日成立。36 年 3 月行憲後國民政府公布的行政院組織法是 14 部 3 會，38 年 3 月第 4 次修正改為 8 部 2 會。由於播遷來臺，機關緊縮。社會部與衛生部併入內政部，直至 59 年 7 月衛生署組織法公布，醫療衛生業務由內政部移出，社會行政仍維原狀，因精簡而未顧及民眾福祉已開始有衛重於社的偏差，爾後政府雖未有新增部，但先後絡續增加

行、處、局、會，要者有大陸、工程、勞工、原住民、退輔、消保、體育、農業、文化、海岸巡防、客家、金融監督 35 個一級機關，獨對攸關全民的社會福利空喊重視，惜既不關注，亦未理會，依然如故。

原社會部併入內政部為司，司下設職業團體、社會團體、社會福利、社會保險、社會救濟、社區發展、傷殘重建、合作行政、合作運動、社會運動 10 科，後又改為 7 科，員額二十餘人。54 年因有民生主義現階段社會政策之公布，雖亦有擴充機關之說，但泰半只有樓梯響，較為具體者，為 60 年代曾有合輔導會、勞工業務等，計畫成立「國民就業委員會」之擬，但終因未受重視，而有胎死腹中之事，相較衛生、勞工，相繼擴大為署、為會，社政機關難謂沒有孤寂失落之感。

提昇福利組織牽涉行政院組織法，76 年 7 月俞國華院長在院會中指示「成立專案小組」，通盤研究行政院組織法之修訂。76 年 8 月 11 日成立「行政院組織法研修小組」，從開始就對社政單位未予重視，雖然當時俞院長有「希望半年之內，提出具體建設，俾供本院採擇」之說，但半年之內並沒提出。小組成員除機關首長 8 人外尚有教授 10 人，在 18 位委員中沒有一位學過、做過、教過社會福利行政，所作決議，自然偏離實務（註 1）。

77 年 10 月 1 日行政院向立法院提出組織法修正草案（註 2），其中有「增設衛生福利部」等，說明欄中更有「由原衛生署改制擴編設立」，偏頗心態不難由是而見。同年 11 月福利學界與實務界不滿之餘乃有「成立社會福利部宣言大綱」12 條（註

3），78 年又提出「社會福利十大政見」，引起了立法委員的回響，同年隨著行政院再次送出組織法修正案，立法委員們終在 78 年 10 月 14 日法制委員會初審時別出心裁的決議為「設社會福利部、衛生署改稱衛生總署」，當然這和行政院與執政黨的原意有所出入，甚且有委員預備在立法院二讀時翻案為衛生福利部之議，同年國民黨又將之改為「社會福利暨衛生部」，可是 79 年 1 月 17 日在立院二讀會卻出人意外以 67 票對 42 票通過，以「社會福利部」為名，反對者雖有異議，但復議畢竟不易；同樣的，完成三讀也有阻力。所幸民間團體如中華社會行學會等仍一本初衷建議設部，社工專協亦鏗而不捨，決議成立常設組織，以促成設立「社會福利部」，稍後並與醫務社會工作協會共同組成「社會福利聯盟」（註 4），以期促進，可惜接著郝內閣成立，國是會議召開，動員勘亂時期宣告終止，國大代表選舉、修憲亦隨之而來，行政院幾經考慮，乃於 79 年 6 月 29 日函請立法院同意撤回「行政院組織法修正草案」，福利正名與體制升格，乃有功敗垂成之憾。

同一時間，內政部在外界壓力下，同年 11 月組織法研商會就有將社會司調整為社會署之議，但未為許部長採納；80 年時更有將原社會司分為人民團體司、社會安全司，但員額未予配合，究其心態只不過敷衍外界之壓力而已，這一段，外界知悉不多（註 5）。

81 年憲法有增修，行政院為配合乃再於 4 月成立專案小組，又再有組織法之調整，其中社會福利部分又有移撥之議，說

明原文改為「除行政院衛生署原有業務職掌外，另將全民健康保險業務和內政部掌理之社會福利有關事項，劃歸醫療衛生暨社會福利專責機關掌理」，並訂名為「厚生部」。按「厚生」一詞出尚書，其原意係「薄征徭、輕賦稅、不奪農時，令民生溫厚、衣食豐足」，而非指衛生、福利之併合。並多次簽陳院長、總統，其結果 86 年 6 月見之行政院網站上有「惟因故奉批示暫緩辦理」等字樣（註 6）。

87 年 3 月政府「組織再造」又作整體規劃，從政府機關組織法、政府機關總員額法，調整行政院、臺灣省政府、地方政府機關組織等著手，為求落實「政府再造」，乃有「社會福利業務究應與行政院衛生署或行政院勞工委員會整併」列為待決事項，原預計 89 年底完成再造，因忙於大選，又有擱置之事。89 年的精省，社會處裁撤、行政院又曾有計畫將原省府單位改為隸屬部會新機關，又有設社會福利署之議，原因是就地安置省府員工的承諾，但終結則為不倫不類設立社會司中部辦公室。

90 年 10 月 25 日新政府成立「政府改造委員會」，內中有就「行政院組織調整研修議題及作業期程」之議案，訂出了預定精簡行政院部會三分之一，所本理念為「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，並申明以興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造為主要目的，轉瞬間 5 年又在響亮口號下晃過去。

平情而論，公布草案中，機關組織之

多，較之世界主要國家一般十多個部是嫌多，基於選票和討好而多設機關總是不對的，那怕開個一言堂式公聽會也是有形式而欠內容，假借 91 年全國福利會議，作成設立「社會福利與衛生部」或「衛生與社會福利部」含糊其詞的共識，除了顯示了偏向衛、福合一外，並無創意可言。

91 年 3 月 19 日聯合報載總統府與行政院對政府改造有爭議，對社福有關部分總統府認為設「社會安全與人力資源部」（含勞工、社福、醫療、公衛等業務）；行政院版本為衛生福利部。同（91）年 3 月 25 日報刊載「政府改造委員會中民間委員與行政院的看法有出入」，其中福利機關的名稱是「衛生暨社會安全部」，舉棋不定的結果，徒增各界困擾，所幸政院研考會說：「關於各部門名稱，其實只是暫訂，仍待朝野協商」，並且引述總統所說「博採眾議，謹慎為之」，規劃部門有無陽奉陰違，不言可曉。

回顧整個發展過程，名稱是無奇不有，除了福利衛生、衛生福利、有「暨」沒「暨」外，中性有「福利部」、「福利委員會」，復古有說「厚生省」，最近的情況是 93 年 6 月配合「中央行政機關組織基準法」的通過，重行擬具「行政院組織法」修正案，94 年 11 月 9 日立院法制委員會審議結果，以「衛生及社會安全部」為名，送立法院會處理，仍然是留下「以小概大」、「衛主社輔」的不解之惑。

目前，組織法的通過如箭在弦，面臨的狂風驟雨，對社政界而言，行政院的做法很可能是大雨成災，照現有的設計，社政基礎將會被沖垮，翹望當年正名運動那

些健將，都偃旗息鼓，不見蹤影，是老了，還是失去了公義性與積極性，但願立法委員於審查能有以蒼生為念的智慧，撥開烏雲，為歷史留下見證。

## 貳、放眼國際，衡斟自我，在多見多聞中擇其善者

行政機關主在分工合作、結構完整、指揮靈活中發揮功能，尤在能呼應國情與需要的契合，各國並無亦不須一定的型態（註7），而博覽約取，觀之世界各國不外存著左列三大類型（註8）：

**一為社會福利與衛生（保健）合併為一體：**如美國的衛生及人群服務部（Dept. of Health & Human Service），英國的衛生與社會安全部（Department of Health & Social Security），但自1988年已分設；加拿大的衛生與福利部（Department of National Health & Welfare）；秘魯的公共衛生與社會救助部（Ministry of Public Health & Social Assistance）；日本的厚生省，但已於2001年改為厚生勞動省、韓國的保健福利部（Ministry of Health & Welfare）。

**二為社會福利與勞工行政合併：**如巴西的勞工與社會保險部（Ministry of Labor & Social Insurance），塞普魯斯亦同；以色列、迦納、巴拿馬、義大利、智利、墨西哥等均稱為勞工與社會福利部（Ministry of Labor & Social Welfare）；敘利亞、約旦、沙地阿拉伯、西德等稱勞工與社會事務部（Ministry of Labor & Social Affairs）；桑比亞則稱為勞工與社會服務部（Ministry of Labor & Social Service）（註9）。

**三為獨立的社會福利部：**我國、法國、

希臘、比利時、挪威等多以社會服務或社會福利（Ministry of Social（Service）Welfare）為部名。自然也有較為特別者，如荷蘭的衛生文化與福利部（Ministry of Welfare, Health & Culture Affairs）及新加坡的社區福利部，這些無非都是因應自己的立國主義和社會需要，在既符合實際，又保存了風格下別樹一格，不是去仿效或抄襲別國。

目前國內尚無世界各國社會福利行政組織及其業務職掌之詳細統計資料，內政部曾依臺灣地區勞工保險局所譯編美國聯邦政府衛生暨人群服務部社會安全總署1985年及1990年修正版之「各國社會安全制度要覽」（Social Security Through the World）中逐筆統計歸類為世界各國中央社會福利專責機關組織模式及世界各國各類社會安全措施主管機關模式作分析。發現在社會福利單獨成部，或與勞工合併，或與衛生合併之三種模式中，1985年以與勞動合併設部者占最多，為39個；單獨成部者次之，為26個；與衛生合併設部者再次之，為13個。惟再觀1990年資料，與勞動合併者仍為39個；單獨成部者卻增加了10個，為36個；與衛生合併者減少3個，僅剩10個，是以世界趨勢是原社會與衛生合併設部者逐漸分開，而社會福利單獨成部者逐漸增多。（註10）

至於中國大陸情況取自網站資料是以民政部作為「管理有關社會行政事務的職能部門」，本著「以民為本，為民解困」，為「廣大人民群眾辦實事、解難事、做好事」而勢力，下設有民間組織管理局、優撫安置局、救災救濟司、最低生活保障司、

基層政權和社區建設司、社會福利和社會事務司、離退休幹部局等而自成一格。筆者以真理愈辯愈明，為博採眾見，曾以衛、福爭議應有取向為題，請福利、衛生界的學者專家，各抒心聲，本自己的信念，向自己負責；表達自己的看法，向社會負責，於 2003 年彙編成「我國社會行政機關應有型態之建議」一書，惜衛生背景之專家鮮有參加，計得文稿 47 篇，其中傾向單獨設部 17 篇、傾向社政、勞政合一 6 篇、傾向社政、衛政合一 10 篇、傾向社政、勞政、衛政合一 3 篇及其他取向 11 篇，自然篇數的多寡，並不代表取向的正誤。

重要的是深入研析，仿效他國要「擇其善者而從之」，不了解自己體質而依附就是東施效顰；歐美認為福利已形成巨靈（Welfare Leviathan），我們拚湊式福利，連侏儒都還未成型，再加上決策者在國內外均沒有實務經驗，做決策只是想當然耳來決定，正誤已不言可喻。

### 參、三大類機構型態的抉擇

一取精用弘，如何一勞永逸，傳百年而不惑，面對歷史負責任

社會行政不應只限在消極面，它是人性的發揚、人力培養、弱勢的保障、休閒的倡導。關心不幸的；也服務正常的。在我國甚且還包括人民團體、合作事業、和社會風氣等，民國 29 年，社會部成立時宣示：「社會行政的主旨是『親和民眾』，惟親民始能教民以善，導民以義；和眾始能勵民以勞，協民以群，師愷悌卹民之遺意，抱拯飢救溺之胸襟，毋使一夫不獲其所，毋使一人陷於不義，礪眾志以成城，挈群

倫以共進……。」對社會行政的重要性，提供了明確的昭示。世界各國社會福利部長集會時亦曾宣示：「有效的社會福利，對促進國家發展，提高生活水準，加速經濟進步，負有極重要之任務」。是以國民黨歷屆全國代表大會都有將社會福利列為政綱之重點，重要政策亦多在全會中通過，例如民國 34 年六全大會通過之「四大社會政策綱領」，來臺後 52 年十全大會通過之「民生主義現階段社會政策」，83 年公布「社會福利政策綱領」及 93 年的修正版，均為政府社會立法之依據，但問題在「說不多做更少」，一個政策一拖就幾十年，國民黨自我解嘲的說法是「早期戰禍連年，近期則體系未建，事權分散」；陳水扁亦有「福利暫緩」之說，平情而論不失為坦誠之詞，但孰令致之，執政者總難辭其咎。檢討民國 76 年第一次行政院組織法修正時設定的原則，就有要刪減又不敢動，又增強又怕增加員額，再加上財主、人事部門凍結員額，節省開支，有形、無形的干擾與介入，肯定調整組織會陷入「徒勞無功」。筆者每以福利老兵自居，認為考量社政機關型態的要項包括：一、立國國體與政策呼應；二、因應潮流與文化傳承；三、枝節修改與一勞永逸；四、機關組織與指揮體系；五、獨立自立與協調聯繫；六、為人謀事與因事擇人；七、配合考用與遵奉體制；八、重視參與和號召民力（註 11）。祇因舊政府官僚因循成性，層峰不指示，就不主動改革、掌握先機，乃予在野喊出老人津貼、老農年金、福利 333、555 等號召的機會，在招架無力下，成為構成政權輪替因素之一。新政府執政後，繼續高喊

「活力政府，精簡組織，並提行政機關組織基準法來配套，游內閣時預定 93 年 5 月行政院將由目前 35 個部會，精簡為 15 部 6 會 2 署，涉及衛、福的是「衛生暨社會安全部，中央機關員額為 20 萬 5 百人，當然這套說詞，已隨內閣由游、由謝、而蘇的改組而跳票。

平情而論，社會福利行政機關應隨國情與國力而有不同境域與層級：維護生活安定，致力保健、就業、救助等屬基本層次；滿足生活需要，加強社區、住宅、福利服務屬較高的層次；提昇生活品質，展開志工、休閒、環保、婦幼保障、消費者保護等屬更高層次。申而言之，它與勞政、衛政、教育、司法、合作等有相輔相成的關係。為它定型，宏觀、微視都不可少，只是 50 年來安於現狀、未予重視卻是不容否認的缺失。為了慎密思考，試從考察本源、審察事故、用之實際三方面來思索（註 12），從而就優、缺點所在訂出上、中、下三策供抉擇。

**一、就考察本源言：**民國 29 年成立之社會部係源自早年國民黨之中央民眾訓練部（註 13），負責民運工作，人民團體主管機關由社會部而社會司，其來有自，間有不知其情者認社政只應辦福利業務，是則社團必須依屬性分隸不同機關，但如有以「中華農藥研究學會」為名者，究應歸由經濟、衛生、農業、教育機構輔導，易有推諉，是現行人團法乃有主管機關及目的事業主管機關之分（註 14），以杜爭議。況且號召民眾參與福利，非藉財團、社團無以竟其功，是則社會行政機關必須擔負輔導社團之職責，那怕政府播遷來臺之

時，39 年 3 月在內政部下分設社會、衛生等司（註 15），亦因二者性質迥異，並未有考慮社會、衛生合一之事。

**二、再就審察事故言：**鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利為憲法四大目標（註 16）。36 年 3 月公布的行政院組織法是以 8 部 2 會來執行治權；試看憲法第 13 章基本國策第 4 節社會安全中從 152 至 157 條，包含了工作機會、農工保護、婦女兒童特別保護、勞資合作、社會保險、救濟殘弱，至於推行衛生保健及公醫制度是採另列；再看憲法增修條文第 10 條第 8 項有：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作……」，卻又是並列，紛紜綜錯，莫衷一是，惟見之公務人員職位分類法，社會行政人員與衛生行政人員是各有職系，不能互調，杆格不入，不難由是而見。

**三、終就用之實際言：**社會行政範疇大於社會福利行政，34 年公布的四大社會政策綱領包括勞工、農民、民族保育及戰後社會安全政策四項（註 17），而社會部成立之初，職掌計有人民團體、社會救濟、福利事業、社會運動、合作事業，還都南京後擴充工人司、工礦檢查處、勞動局、社會保險司等，來臺後又縮編為社會司、勞工司，這些演化造成了社政單位業務支離破碎；例如：中央由合作司改科，地方早期省有合管處，目前各縣市，有的有合作股，以首善之區臺北市則僅有承辦人；墓政工作中央民政掌理，地方由社政負責；少年輔導早期為社政掌管，嗣移法務部；少年觀護輔導工作應援採西方由福利

部門掌理是否較現行法務部體制妥善，值得斟酌；又社團輔導、社區發展、社會運動等業務有無充實必要，均應及早商榷，以免對社政機關的決定，只有裁處而無理性討論，沒有請益專家，不召開公聽會，日後必然會遭遇挫折，而後悔不「謀定而再動」的魯莽。

從由來，依據到實用，探析社政機關應有型態，是在衡斟自己從而有分合主從；而採石他山，在即將決大策、定大計之際，必須從可行性與實用性來考量，茲分析利弊，就一己之見，提出上、中、下三策：

上策是合勞工而成社會安全部。這是因應當前環境而不得已的考量，以就業、社保、福利為主幹，旁及救助，使社會福利不是消極性的支出，而是以就業的「收入安全」作積極的開創，但並不排除扶危濟傾的溫情性，他有正德、利用、厚生的一貫性，也發揮了「生之者眾、食之者寡」的可充分運用人力資源，德國稱之為勞工與社會事務部（Ministry of Labor & Social Affairs）頗有見地。放眼國際，勞工組織所公布「國際勞工標準」（註 17）均可由此機關一以貫之來規劃執行。國勞「社會安全最低標準公約」（註 18）中生育、醫療、疾病、殘障、遺孤、失業、老年等社會保險給付亦由同一機關負責，甚且在國內實施，不會有勞工、社政職系不能互通的衝突，因為勞政源自社政，地方上勞政單位亦未充分建制，因勢就利阻力最少。觀之社會司司長出任勞委會副主委不止一人可為例證。

中策為成立獨立的社會部或社會福利

部。因受中央行政機關員額法、基準法等限制，無可奈何由原應列上策改列中策，如此可將研考會所稱目前社會福利由 12 個機關分散式掌理，予以統整；再強調合作、社團、社區、觀護、年金等業務，職掌不可謂不多，任務難謂不重，只是臺澎地區屬「小國寡民」，人口數量不多，如果每項業務都設部級單位自非精簡機構致力「組織再造」所許可。但回顧 77 年立法院法制會初審，曾有「社會福利部」之決議，79 年立法院二讀通過設「社會福利暨衛生部」，他日立法院院會討論行政院組織法時，民意代表基於重視福利討好民眾、爭取選票，視之為黑馬奪標亦非絕不可能。

如果採行，除具有凸顯社會福利的重要性外，還有下列優點：

1. 社會福利經費可較為充裕、福利機關位階高，業務易擴充；

2. 「全民健康保險」是社會保險的一部分，而不是全部，如因健康保險而隸衛福部；有失（就）業保險而隸勞動部；有年金保險而歸福利部則不若一勞永逸，設社會保險局而總共成。

3. 時下強調第三部門，民眾參與，鼓勵志願服務，全民志工，將人民團體主管機關列社福部，目的事業機關視業務性質而定，對循集會結社裨助福利更有助益。

下策為福利衛生合一，此一取向，合使得福利淪為消耗性支出，將原本衛福互動關係不多的二個單位合一，雖或有人稱亦可收福利、保健二元一體，身心照顧兼有之優點，但將面對健保與失業，年金保險割裂，職位分類中衛政與社政不相容的衝突；也將造成同一單位中待遇有無職務

加級的差異，至於稱衛生與社會安全部，易使人有衛生大、福利小的偏差，加一「與」字在二者之間，亦難以顯示對等關係，容或有人言，日本、韓國、美國等為衛福合一，殊不知美國已改衛生暨人群服務部，日本已於 2001 年改為厚生勞動省。再看如決策部門果照衛生署與內政部規劃報告初稿，草案來歸劃合併（註 20），非僅主從顛倒，抑且現行法律及規章勢必全面修訂融併，而修法之耗日費時眾所皆知，屆時將形成衛生福利各法令修正之真空或混亂期，不僅帶給民眾不便，抑且因援採無從，而造成民眾權益受損。至人員任用容或在中央分為二系統尚可勉強併存，但到地方，首先就有主管應屬那一職系的爭議，接著同一單位人員因職系不同不能互調，再加上衛生人員有加給，形成同工不同酬的不滿。合了對「外」是否有效率未見，對「內」已是紛爭不息，將助人自助的社政變為預防診治，長久以來文化精髓保息之政、九患之教均將被摧毀於無形。

#### 肆、結語 難得者時，易失者機

—莫讓後世譏責我們是沒有作為的一代

回顧從有社會部發展到今天，已近半個世紀，行政組織由無到有，由大變小，社會上期求由小擴大，這一變化過程中當政者卻將之併入衛生體系中，我們可以發現社政機關的成長，在權貴的操控下或多或少有拼湊的凌亂，充其量是水來土掩的抵擋，談不上構思前瞻、權責相稱、指揮靈活、員額恰適等優點，甚至可以斷言，中央與地方、政策與業務有不少矛盾脫節

的地方，問題出現我們是在模仿西方，但未得其精髓；期盼專業，限於條件又顧此失彼；使得業務支離分割。統合又扞格不入，這些缺失，不問是學者專家的建議，專業團體組成社會福利聯盟等的呼籲，甚且立法院二讀通過的決議，都敵不過官大學問大、陳舊觀念下的堅持，幾近 20 年的拉鋸，社會福利行政機關仍在不受重視的原地踏步，我們不必扯上別的單位，多少個關懷特定少數服務對象的行政機關都在「精簡」中增肥；多少在藍、綠雙方都想減掉的機關，屹今仍存，可惱的是攸關全體的福利部門那怕憲法增修條文再次明定要重視，兼新增職責法規日多，掌理預算超越前述各部會，但疲弱依舊，權貴們不時高喊「民生第一、福祉為先」，但輕視福利組織位階不變，依然是「臉不紅、心不跳」的喊口號，試看某前行政院院長在當立法委員時於院會中便有「應單獨成立社會福利部」的發言，且在那次院會通過為「社會福利暨衛生部」，在當行政院長後並未推行（註 21），難謂不是換了位置換了腦袋，而其他眾多當年高喊成立「社會福利部」的運動健將，在白了少年頭之餘，也偃旗息鼓，未再繼續作「正名」的爭取。目前行政院組織法正密鑼緊鼓的在立法院審議中，也許本刊刊行時已有決議，深盼倘尚未定案，同行同業何妨加強呼籲，規劃部門更應就教這一行的專家；視社福機關不只是一項制度、一個單位，而是要不使受助者淪為依賴；不可損及鼓勵自力更生，從而造成社會上擁有一種氣氛，讓富裕者覺得協助貧困是一種責任；讓貧困者認為奮勵圖起以求自立是一種榮譽；社會

行政變救助而成促進；化扶助而為自立，本著「因天下之力，以生天下之財；取天下之財，以供天下之費。」的功能；經費不僅由政府寬列撥付，而且民眾亦踴躍捐輸；做法是科學中有人性，從「因民之利而利之，惠而不費；擇其可勞而勞之；勞而不怨」，它不只是安定社會，而是在爭取民眾向心之餘，將無形國力蘊藏於每個人

心中。他的實施不應孤立，而是要與其相呼應，與建設為表裡，與衛生相配合，深盼在決策大人「至人無己、神人無功、聖人無名」的覺悟下，莫再猶豫，早日做些為「生民立命，為萬世開太平」的積極性決定。

（本文作者現為中華社會行政學會理事長暨東吳大學社會工作系所兼任教授）

## 註釋

- 註 1：見行政院組織法研修專案小組總報告第 3 頁，77 年。
- 註 2：見立法院政府提案 3391 號。
- 註 3：社工專協，推展成立社會福利部運動工作實錄，頁 12，85 年。
- 註 4：同註 3，頁 13。
- 註 5：見內政部人事處提「內政部組織法研修經過及修正要點報告」，80 年。
- 註 6：行政院 2003 年 3 月 17 日網頁。
- 註 7：U.N. Administration of Social Welfare, N.Y. 1985.
- 註 8：蔡漢賢、林萬億，中外社會福利行政比較研究，文供社，70 年。
- 註 9：蔡漢賢，世界主要國家社會行政機關簡介，社區中心，77 年。
- 註 10：內政部，社會福利專責組織調整檢討報告，82 年。
- 註 11：蔡漢賢，社會福利 12 講，頁 35，社政學會，86 年。
- 註 12：文出墨子非命第 37，謂言有三法，曰：「有考之者，有原之者，有用之者」。
- 註 13：蔡漢賢，中華民國社會行政的成長與探析，頁 22，社區發展研究訓練中心，77 年。
- 註 14：見人民團體法第 3 條。
- 註 15：同註 13，頁 30。
- 註 16：見中華民國憲法前言。
- 註 17：四大社會政策綱領係民國 34 年 5 月，國民黨第六次全國代表大會通過。
- 註 18：出自國際勞工組織 1969 年成立 50 周年通過「勞工之標準」，內含基本人權、社會政策、勞工行政、就業政策、工資、社會安全 6 大項，相關公約有 15 種。
- 註 19：出自國際勞工組織第 102 號公約，主在規定社會安全（保險）應包含醫療、疾病、失業、老年、職傷、家庭、生育、殘廢、遺孤，本國人與外國人參加者同等待遇，

用作界定社會安全之最低標準。

註 20：衛生及社會安全部組織調整規劃報告初稿，行政院衛生署、內政部，94 年。

註 21：見立法院公報，79 年 1 月 17 日院會紀錄。