

探討衛生福利與勞政體系之協調關係

李宗派

前言

現代科技文明之迅速傳播，國際經濟貿易之頻繁交流，以及民主自由思想之推波助浪，許多國家政府之組織結構與行政體制面臨空前之挑戰與衝擊，尤其是未開發國家與正在開發中之國家都群起急迫、模仿與採借已開發國家之社會經濟與政治法律制度，以改革自己國家政府之組織結構與行政體制，大多數國家都依其個別之國情背景、歷史文化、國家發展目標以及國際合作之潮流，要建造具有革新創意，符合民主政治與民生需求之組織體制，不但能夠鞏固一個國家之國權，保障人民之權益，奠定社會安寧，增進人民福利，更使這個國家之組織結構與行政體制活顯出民有、民治及民享之憲政實質。

依據行政院組織法修正草案總說明（94年3月），台灣之行政院組織法於民國36年3月31日在南京之國民政府制定公布設14部3會，係為中國大陸13億人口而設計。在國民政府遷台後，38年3月21日修正為8部2會。整個基本行政架構沿用至今，又陸續增設近20個委員會，造

成部會組織繁多，行政業務之協調、整合與推動產生困難。目前因為民眾要求改革，呼聲日增，要求建立一個具有國際競爭力、高效能而且能夠提供人民良好服務的政府。在90年總統府設立了政府改造委員會，提供顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府五大理念，規劃創建一個「具有全球競爭力的活力政府」，這個目標實在值得全民喝采稱讚。在93年6月23日之「中央行政機關組織基準法」規定行政院得最多設立13個部，4個委員會及五個相當於二級獨立機構。行政院配合基準法的總量管制要求及第35條第1項規定，爰再次審酌台灣政治、經濟與社情變遷需要，重行擬具「行政院組織法」修正草案。這個新草案業經立法院於94年11月17日之法制內政及民族、預算及決算3委員會第3次聯席會議繼續審查，除通過條文外，其餘保留條文將送黨政協商後，再送立法院會處理。至於「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」業於94年11月9日立法院法制委員會第6次全體委員會議審查除通過條文外，其餘保

留條文將送黨政協商後，併同「行政院組織法修正草案」送院會處理。

目前之行政院組織新架構草案為行政院院長（院本部）下設 13 部 4 會；另外，行政院直轄下設有中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、金融監督管理委員會，以及通訊傳播委員會。

至於行政院擬整併“衛生及社會安全部”之理由列為近年來之總生育率下降、未婚人口增加、外籍及大陸配偶增加等等，亦因台灣之人口結構漸漸少子化、人口急速老化、相對應之社會政策，特別是中老年之醫療保健及安養服務、身心障礙者復健及重建、婦女權益、兒童養育等政策、國民年金、社會保險業務之規劃等等均需及早預為規劃因應。故整合醫療衛生與社會福利業務，將有助社會政策與資源整體規劃調配，建構完善的社會福利、社會照護及醫療保健體制。這個整併計劃係依據憲法第 13 章第 4 節「社會安全」專節之立憲基礎而起草，但是其中第 152 條有關“人盡其才”與第 153 條“勞工及農民之保護”，第 154 條有關“勞資關係”等同屬「社會安全」卻未被包括而分散在勞動及人力資源部與農業部之草案。這些整併尚留有空間討論。

本文將討論衛生福利與勞政體系之協調溝通以落實社會福利政策為主旨，引用日本“厚生勞動省”之組織架構為例，輔以美國之福利與勞政部門之協調案例（Welfare and Workfare）加以說明部會行政體制間之協調溝通與革新創意之協調管理原則，並提出建議事項以供行政院與立法院之決策當局作為改革之參考。

一、日本厚生勞動省之組織體制協調關係

目前日本有關全國之衛生福利與勞政體系係由單一之厚生勞動省（也就是衛生福利勞動部 Ministry of Health, Labor and Welfare），由厚生勞動省大臣（部長）主持負責協調全國之衛生福利及勞動行政，擬定基本政策，督導所轄各行政部門，提出有關改進衛生福利與勞動行政之立法草案，與法規修訂事項，並草擬整個厚生勞動省之年度預算，施政報告與重要人事安排等之決策。

在厚生勞動省本部設有厚生勞動大臣、副大臣、大臣政務官、事務次官以及厚生勞動審議官。內部之行政組織分為：
1.大臣官房，2.統計情報部，3.醫政局，4.健康局，5.醫藥食品局，6.食品安全部，7.勞動基準局，8.安全衛生部，9.勞災補償部，10.勤勞者生活部，11.職業安定局，12.高齡・障害者雇用對策部，13.職業能力開發局，14.雇用均等・兒童家庭局，15.社會・援護局，16.障害保健福祉部，17.老健局，18.保險局，19.年金局，20.政策統括官。

同時厚生勞動省也直接管轄全國性之厚生設施與勞動機關以及地方之分部支局等。在地方之支分部局，計有 8 個厚生局。

日本之都道府縣勞動局共有北海道勞動局、青森勞動局、岩手勞動局……等 47 局。

厚生勞動省也直接管轄全國之獨立行政法人，特別民間法人，公益法人，以及其他相關機構等。

厚生勞動省之內部行政協調因為單一官方系統之指揮調度，透過其主要制度之業務分野正式互動得以彼此協調溝通，滿

足消費大眾之生活需求，就其主要制度簡介於後：

第一、各種助成金、獎勵金等之制度。

第二、地方課。

第三、厚生科學課。

第四、醫政局。

第五、健康局。

第六、醫藥食品局。

第七、勞動基準局。

第八、雇用均等・兒童家庭局。

第九、地域雇用對策。

第十、支援地域開創事業之制度與協調事項。

第十一、再就職支援與鼓勵事業主之措施、提供改進雇用再生集中支援事業、支援再就職計劃，以及有關雇用再生集中支援事業之協調事項。

第十二、雇用保險。

第十三、勞動者派遣事業、職業介紹事業等。

第十四、外國人雇用對策。

第十五、高年齡者雇用對策。

第十六、統計情報。

第十七、職業能力開發局。

第十八、社會援護局。

第十九、老健局。

第二十、保險局。

第二十一、年金局。

第二十二、政策統括官。

日本之厚生勞動省在法令上、組織結構上以及行政體制上已將全國之衛生福利與勞政福利整合在一個組織體系內，其業務分野與分層負責，中央與地方之協調，由其厚生勞動大臣直接指揮，輔以政策統括官之協助，不論在縱面的指揮系統與橫

面的協調關係，均提供日本每一國民之衛生保健、福利服務與勞動需求，一個非常清楚之服務輸送體系與官方民間之合作橋樑，可避免行政機構之重複與服務權責之混淆不清。

二、美國之福利與勞政體系之協調關係

在美國之福利體系與勞政體系分別隸屬不同之行政體制，一個是屬於衛生及人群服務部（Health and Human Service Department），另一個是屬於勞工部（Labor Department），他們討論彼此間之福利體系與勞政體系之合作與協調已經有數十年之歷史，有些協調特點可供參考。

首先要界定服務協調與整合之基本概念，才能瞭解下文之服務協調與系統整合之意義。何謂服務協調與系統整合？協調與整合或是協力與連結（Coordination, Integration, Collaboration and Linkages）常常彼此交換，但各具有不同意義。最近之行政研究指出“協調”係為一些工作情境，指兩個或兩個以上之組織結構，要共同合作、協和一致，不管透過正式或非正式之安排，來達成一個或更多之目標，例如：改進各類工作方案之效力或減少花費，促進效果（Cost-effectiveness），避免不必要之重複服務，促進業績（Trutko, et al, 1991, Holcomb, et al, 1993），雖然許多名詞可以彼此替代，但是還有一些差別，跟服務整合（Service Integration）不同。“服務整合”意指邏輯上與物理上之接近，鄰近，而“協調”係指機構間之努力合作來達成特定之目標。很清楚地，“協調”可以發生在沒有作業整合，系統整合或物理上整合之情況下，但不一定會改進工作系統或方案協

調。基於這個分別，許多研究集中精力在“協調”而不去探討“服務整合”。

勞動力發展系統（Workforce Development System）係為美國福利體制與勞政體制之間一個很好之協調範例。“勞動力發展系統”係指一個很廣大之就業與訓練服務，其目的在促進求職者，學生與雇主間之可接近度到一個廣大範圍之就業訊息，勞動市場、生涯類型、教育與訓練組織、財政支援、技能標準，或是證照要求以及所需要之支持服務。目前在美國有許多“勞動力發展系統”，但缺乏一個公認之標準系統存在。在許多州政府之有關部門最近之注意力集中在創造使用者方便之“單一窗口生涯輔導中心”提供求職者與雇主有一個“單一窗口”就可獲得一個很大範圍之就業與訓練服務，尤其在偏遠地區或可透過電子網路連結。在 1998 年 4 月，有 46 州接受美國勞工部撥款建立“單一窗口”（One-Stop Centers），這些“單一窗口”形成了“勞動力發展系統”之中心焦點。

許多州政府之“勞動力發展系統”要改革，從目前許多聯邦與州政府之方案，整併設法建立一個更為靈活與整合性之系統。美國國會終於在去夏立法通過“勞動力投資法案”（Workforce Investment Act）再造及削減多元重複撥款來源，只支援有成績之方案，其目的在提供就業與訓練補助給許多不同之人口族群，尤其是經濟弱者，在這新勞動力立法下，所有各州必須建立“單一窗口”之生涯輔導中心。無論如何，許多州與地方管轄之地區與機構，都已趕上這個新潮流，以爭取聯邦撥款來建立他們自己之發展方法與整合多元方案或接受撥款來源以及協調不同方案之職

員，以發展各種系統來促進工作品質與勞工品質，並支持發展他們之地方經濟。許多州政府均存在差異性，但他們主要之工作均參與“勞動力發展系統”之行政單位設有“工作訓練夥伴方案”（JTPA：Job Training Partnership Agency），就業服務（Employment Service），社區學院及其他職業與成人教育機構與職業重建提供者。

“勞動力投資法案”要求這些提供就業訓練機關與活動，要透過“社區服務整筆撥款”（Community Service Block Grant），房屋與都市發展部及榮民輔導部，合作協調。在許多州及地方政府要執行福利政策之“福利變為工作”方案（Welfare to Work Programs），要執行貧苦家庭之臨時救助（TANF：Temporary Assistance for Needy Families）要協助他們脫離貧苦，就要有系統地包括在“勞動力發展系統”中運作。但有些地方之“福利受益者”，“福利領受者”與“勞動力發展系統”並沒有正式的連結協調，新的立法也沒有特別要求 TANF 之“福利變為工作”，方案一定要變為“勞動力發展系統”之一部分。

在“勞動力發展系統”中之就業相關之方案，在過去 30 多年之歷史中，許多州政府之福利改革方案已涉及相同程度之協調功能。各州都明白州政府之就業訓練部門有共同責任與社會福利部門合作連結協調溝通。例如：提供“工作獎勵”（WIN：Work Incentive Program），在 1960 年代，由許多州政府主辦之工作獎勵到目前尚在辦理，變成對其“福利領受者”之主要就業服務活動。例如：辦理工作登記、代為尋找工作、工作安置、工作管理等。雖然在福利辦公室缺乏全國正式之就業服務角

色，但在地方政府卻有許多就業服務部之就業輔導工作人員與福利救助人員駐在同一辦公室工作。在許多州政府之就業服務（Job Service）及職業訓練夥伴機構（JTPA：Job Training Partnership Agency）係同一機關，但是有些州與地方政府之就業服務（Job Service）係為 JTPA 之地方行政官。

在過去之許多年代，有許多不同之服務模型，有“工作機會與基本技術”（Jobs：Job Opportunities and Basic Skills）方案下提供福利領受者有關就業訓練活動。雖然各州提供之工作機會與基本技術訓練缺乏全國性之效果研究，但由各種福利工作報告可以看出許多州之福利官員都努力提供給他們之案主許多尋職協助，與其他就業服務。但有些州政府之福利機關卻與勞政部門之就業服務或職業夥伴機構契約去輸送就業服務。還有一些州政府卻使用“工作機會與基本技術”方案去整合成爲“單一窗口”之制度來包括就業服務與職業夥伴活動，教育與其他服務活動，許多州之就業服務與職業夥伴系統訂有機構間之契約與協同條件，跟福利部門合作，來操作全部或部分之就業訓練方案。但這些地方之合作與協調關係卻缺乏全國性之責任規範。

當許多州政府都在改革他們之福利系統，減少經費開支，達成貧困家庭之臨時救助 TANF，救助他們脫出貧窮，以福利變爲工作（Welfare to Work）之援款方案時，一些援款花費在補助福利領受者之就業困難與就業訓練，就直接影響到其他之就業機會與職業訓練夥伴機構之援款補助。

過去 20 多年來，各州與地方政府提供之就業、教育與訓練服務，跟福利機關之協調都是福利決策者與勞政執行者所關心之重要事項。要增強這些協調之努力，許多研究都集中焦點在如何改進就業訓練之協調，給予低收入戶、經濟弱勢人口之補助。（Bailis, 1989；Trutko et al, 1991；and Holcomb, et al, 1993）

最近之許多研究都將焦點放置在“職業訓練夥伴機構”與“單一窗口”之協調研究，包括“福利變爲工作”（Welfare to Work）以及就業機會（Jobs）提供之服務，與貧困家庭之臨時救助，所提供之就業服務、成人與職業教育，經濟發展與重建服務之協調溝通。

三、美國之協調模型與策略

許多研究報告指出州與地方政府之服務協調努力，採取多元性之方法，由研究觀察中發展出多種類型之模型，以供福利官員與勞政執行官瞭解不同之協調方式，這些模型提供有用之思考方法來分析州政府與地方政府如何整合勞動力發展與福利系統之改革方案。

(一)系統取向與服務取向之協調（System-Oriented and Service Oriented Coordination）

美國政府之主計處（General Accounting Office）將行政服務協調分爲“系統取向”“與服務取向”兩種模型，依他們之政策目標，各有不同之特色。（GAO, 1992）系統取向之努力具有法律上之目標，集中焦點在改革輸送系統或是改變已存在之組織結構，或者發展新的人類服務輸送系統以滿足新的案主需求，或者創辦

新業務來填滿補足目前存在之缺失，因應人民要求。同時要減少衝突與前後矛盾之服務方案，使案主容易申請獲得應得之服務。爲了達成上述目標，這些努力要設法改變機關之工作計劃與撥款方案。

另一個“服務取向模型”具有較謹慎適度之目標與企圖致力於連結案主與已存在之服務體系，並聯合協調不同之服務提供者之工作活動而不去改變他們之組織結構，方案預算或是撥款手續，服務機構之責任或是法令規章。這個模型可透過集合服務提供者駐進同一辦公室或雇用個案管理者之角色與功能。一般來說，這個協調模型對於系統層次之改革是很有限制的，影響不大。“勞動力投資法案”是一種很好之例子，鼓勵各有關機構之協調與溝通，但大多數之州與地方政府都忙碌於“服務取向”之協調模型。另外一種模型爲“由上而下與由下而上”之整合服務（Top-Down and Bottom-Up Integration），通常之服務輸送系統之協調都發生在地方政府之層次，由地方政府各有關單位自動自發努力於協調活動，稱爲“由下而上”之協調，有時候也許由於聯邦政府或州政府官員之鼓勵而開始協調活動，可稱爲“由上而下”之協調模式。(Trutko, et al, 1991)，貝利(Bailis, 1989)說明“由上而下”之整合模型，要由聯邦與州政府之官員公布或宣布，“要求協調之條件”，對於地方政府之協調服務輸送或特定種類之協調服務，提供“誘因”，“撥款”或“勸告”來促進協調活動。有時候“協調”在立法上是“法定的”，非做不可的，其他時候，協調規定係在行政命令中，由關鍵之官員帶領，在共同之政策聲明中或機關之規程中列明，例如：新的

勞動力投資法案就促進了“由上而下”之協調，明文規定州與地方政府要設立一個委員會來提供州與地方政府之協調計劃內容。根據突魯可(Trutko, 1991)之研究，“由上而下”之指示可促進協調，較具有影響力，可使地方行政官員之決策成形，具體執行，他們不但要注意，也要“服從”，他們所管轄之地方體系都要服從聯邦之命令。但是他們不見得產生顯著之協調成效，因爲地方官員會抵制上級之命令“上有政策，下有對策”，他們可以不採不理之態度來應付。因此“由上而下”之努力可促進服務協調之注意力，但並不保證地方政府層次會有很大改變。相對地，“由下而上”之協調由於地方方案行政者之自動自發，並不干涉到特別之聯邦或州政府官員之要求。這些創意協調服務輸送係由地方民選之官員或地方行政官，努力使案主與選民獲得服務，分享經費，促進行政效率，強烈之民意與地方主張協調係爲主要力量來開始與維護一種協調關係，無論如何這些協調努力，在聯邦與州政府層次無法依靠地方努力來推行到全國。他們無法期待“由下而上”之自動協調可以長久繼續存在。

(二)服務協調之類型 (Typology of Service Coordination)

荷爾昆布(Holcomb et al, 1993)研究“單一窗口”之服務整合發現許多方面之差異，包括了服務協調之範圍。爲了顯示“服務整合”之許多差異性，根據參與研究之方案與機關，服務活動等協調經驗加以分類說明如下：

1.機構與方案參與協調：

在州政府與地方層次有許多不同類型之方案及機關參與協調活動，包括職業訓練夥伴方案，就業服務，現金津貼方案，中等教育以及中等教育後期之學科教育，職業教育，經濟發達及職業重建。依機構之性質，可能在一個機構中或在各個機構中，有一連串之方案從事於協調之創始活動。

2. 服務與活動參與協調：

有一個比較廣大的許多服務與活動參與“服務輸送”之整合與協調。這些活動包括了案主服務，例如：接案與資格審定，評估與個案管理，就業輸送與訓練服務。另外，協調可以支援機關操作，例如：計劃，訓練與資訊交換，調合管理資訊系統（MIS System）以及設備之整合或合署辦公。

3. 標的人口參與協調：

地方選民之不同標的人口參與協調，包括了所有尋找工作者（求職者）、弱勢工人、被解僱工人、失業救濟金申請者、福利領受人、青年人、遊民，以及出獄之受刑人。

(三) 服務協調之益處 (Benefits of Service Coordination)

許多研究指出“服務協調”之益處，尤其對於案主與服務方案雙方均有益處。(Trutko, 1991, Holcomb, 1993) 有關於案主，服務協調常常使案主可接近一個比較廣大之服務範圍，不然他就得不到週全的服務活動。協調可以減少機關裡面之重複服務，更可提供新的，比較廣度的，更密集的服務，可改善案主情況，獲得多方之

利益，案主可經驗到障礙之減少可立即接近應得之服務活動，只要透過一個簡單之轉介過程就可獲得服務。可減少開支，縮短申請的時間。從機關方面分析之，協調之基本利益係為減少花費高昂之重複服務，再集中焦點在資源運用，提供新的或擴張延伸服務，提供服務之機關可經驗到接近更多之資源，更大之彈性來使用撥款，更有能力去提供更廣泛之服務項目，針對案主需要增加知識及溝通，在機關之職員間，促進他們的能力來服務不同標的社團，及改進機關之形象。很清楚的，協調對機關與案主都是有益的，研究文獻強調協調是一種手段方法，要達成服務目標，要建立一個更有效力，更完整之服務輸送體系給予案主去改善他們之日常生活與工作效果。谷拉弗(Grubb, 1990)發現在提供服務過程中，只有少數之機關提供重複之服務或缺乏不協調之情況，多數機關都注意協調溝通。大家強調“服務協調”之主要目標應該是要使服務方案之執行，顯出更大之效果。貝利斯(Bailis, 1989)強調“服務整合”努力無法由協調過程觀察出來，但是協調就是要達成更大之服務有效性，要減少浪費，以及使服務案主更為方便。

(四) 服務協調之障礙 (Barriers to Service Coordination)

雖然協調服務對案主及機關方案雙方都有許多益處，但是許多研究報告與州政府以及地方政府之經驗指出，在協調溝通中存在一些障礙情況難以克服，茲說明如下：

1. 科層官僚障礙與地盤保護 (Bureaucratic

Barriers and Turf-Protection) :

在每一個協調服務輸送研究中，“地盤”之議題係為一種主要的障礙。尤其在建立與維護機關間之協調關係時所碰到之難題。根據貝利斯 (Bailis, 1989) 之研究，“地盤”議題係指一個機關要維護其獨立自主之功能，不願意看到其他機關之人員插手干涉其內部之服務方法或工作步驟，勃不利基及乃丁格爾 (Burbridge and Nightingale, 1989) 指出各機關間有一種共同之懼怕，以為協調活動會導致自己機關被併吞或失去自主決策之功能，甚至於一些官員明知協調之益處，但還是擔心他們的權威會被其他機關所控制。杜魯可 (Trutko et al, 1991) 之研究指出職業訓練夥伴機構之協調問題發生阻礙，就是牽涉到“地盤”議題。包括了對案主之服務業績之觀點，害怕失去機關之自主權，對其他機關之不信任以及缺乏對於“協調活動”之所有權之感覺。

2.不同之哲學或使命 (Different Philosophy or Missions)

在服務協調努力過程中遭遇到一個共同之問題就是各機關常常認為他們之使命是不同的。每一個州與地方方案都有他們個別之哲學，認為如何服務案主才是正確的，如何衡量他們的服務才算成功的。杜魯可 (Trutko, 1991) 注意到職業訓練夥伴機構 (JTPA) 主張並強調他們的服務是“業績取向”的，因為他們強調工作業績標準及民間私人之參與。但就業服務部 (E.S.) 則強調為雇主尋找工人，而且過去之福利方案卻有很廣泛之哲學與使命。荷爾昆布 (Holcomb, 1993) 注意到其他不同之觀

點，有的機關強調社會服務，有的強調就業訓練，認為參與就業訓練是一種“必要條件”，有的認為是一種“選擇條件”，有的卻考慮他們要負擔之經費開支，這些因素都會影響機構間之協調關係。

3.衡量業績與獲得服務成績與結果不同 (Differences in Performance Measures and Obtaining Credit for Services and Results)

就業訓練教育與福利方案均需對外在之評鑑機關負責，呈顯他們之服務業績。荷爾昆布 (Holcomb, 1993) 認為各機關之業績衡量標準差別性很大，因此對於機關間之協調關係影響甚大，例如：在過去職業訓練夥伴機構係用就業安置標準來決定業績，但是就業機會與基礎技術方案 (JOBS) 係採用案主參與標準而定。另外許多方案很勉強地送出其案主參與其他機關之協調活動，因為他們不確定是否可以獲得正面之回饋與服務業績。勃不利基與乃丁格爾 (Burbridge and Nightingale, 1989) 注意到有的機關不願意送出他們之案主去接受協調服務，因為他們會失去主導案主動向與業績上之案主數目報告。

4.不相容的管理資訊系統 (Incompatible Management Information Systems) :

服務整合最常見之阻礙係為經理部門收集資料之方式各有不同。在各種服務整合與協調報告均被提到。荷爾昆布 (Holcomb, 1993) 研究“單一窗口”協調服務之報告指出資料收集系統之不相容性，包括了職業訓練夥伴機構 (JTPA) 之資格條件與業績標準，用來收集資料，但是對於就業服務與職業教育方案之資料或是福利部門參與出席與執行法定參與輔導

案主就業之資料則較少收集。

5.不同之資格審查限制 (Different Eligibility Restrictions) :

就業與訓練服務方案之機關指出州政府與聯邦政府之案主資格審查規定，係為“協調服務”之障礙，因為就業、訓練、教育與其他方案均有規定“誰可以申請服務”之資格限制，例如：職業訓練夥伴機構 (JTPA) 包括資格規定限制 90% 之參與者必須是經濟弱勢人口，還有居住條件之規定，申請案主必須住在“服務輸送”之地域。跟職業訓練夥伴機構 (JTPA) 有關之許多協調方案，常常有不同的資格要求或者可以服務不同地域之案主。如果協調方案提供給不合格之案主參與者，在審計報告被發現時，該機構就要付還政府所開銷之經費。以上所列之各種障礙使得機關間與服務輸送系統之協調溝通難以發揮理想之功能。

四、福利與勞動力發展系統之協調 (Coordination of the Welfare and Workfare Development Systems)

有許多研究者注意到州政府機關層次之福利部門與勞動力發展系統之協調研究，比較少數之研究注意到地方政府層次之協調合作。大多數之研究報告指出在過去的年代，福利與勞政系統確曾存在一些困難之協調問題：

第一、職業訓練夥伴機構之早期操作並不注意到提供職業訓練給予較多之弱勢個人，並不提供服務給予那些尚須經過密集教育訓練之弱勢族群。

第二、兩個行政系統之目的與時間架

構各有不同，難以發生協調，甚至於新頒布之福利法規，許多“由福利變為工作”之方案係由福利系統操作，他們要儘快為福利案主找到工作安置，他們沒有興趣將福利案主安排到較長時間之就業訓練課程，尤其是那些課程係由勞政就業體系提供的。

最近數個研究都針對著在勞動力系統與福利系統間之“協調層次”議題上，其評估報告發現很低度之“服務協調” (Service Coordination)。都市研究所 (Urban Institute) 發展出一套“分類用語” (typologies) 用來區別州政府層次之福利系統與勞政系統之合作聲明，這些“分類用語”文件係為州政府層次之正式同意書，註明福利系統與勞動力發展系統之協調關係，也形成州政府福利改革之重要策略。這種政府之協調關係有下列四種互動模型：

(一)在州政府層次之福利系統與職業訓練夥伴機構 (JTPA) 之行政結構整合，在州政府之行政體制下整合職業訓練與福利部門之“福利變為工作”方案之就業與訓練服務，使他們變為單一之機構。

(二)在州政府層次之福利系統與職業訓練系統要有正式之互動，職業訓練夥伴機構有正式之行政責任來操作福利部門之“貧困家庭臨時救助”之工作安置方案，並由福利部門轉移所有“貧困家庭臨時救助”中之工作安置款項給予職業訓練夥伴機構 (JTPA) 使用。

(三)在州政府層次之福利部門與就業安全系統 (Employment Security System) 要有正式之互動。在州政府層次之就業服務機構存有一份正式之協調合同書訂有財政

或非財政之合同契約，使就業服務機構（State Employment Service Agency）有權利來指揮管轄職業訓練夥伴機構所提供的全部或一些對地方福利部門之就業服務工作。

（四）在州政府層次之就業安全系統與職業訓練系統缺乏正式之協調角色，州政府之福利與就業部門缺乏整套之管理團隊契約。

在 1997 年全美國只有兩州提供完整之福利與勞動力發展系統之整合服務，其他各州之整合協調係為零散的，但在地方政府層次之福利改革中，州政府之職業訓練夥伴機構（JTPA）卻提供許多工作機會給予福利案主。

美國之全國州長協會（N.G.A.: National Governors' Association）報告許多州政府都在努力改革重建他們之“勞動力發展”方案與“服務方案”之行政協調，依據聯邦之立法宗旨有 39 州設立了州層次合併之人類資源投資委員會（HRICS）也有 20 州設立了地方性之“勞動力發展”委員會。但就如都市研究所（Urban Institute）之研究指出全國州長協會之報告顯示“勞動力發展”與“福利系統”之高層協調甚為缺乏，常見之“勞動力發展”與“福利系統”之協調活動係為提供尋找工作、工作安置與輔導雇主接受“福利案主”（貧困家庭臨時救助）去就業，計有 29 州有這些活動。在這些州政府之貧困家庭臨時救助（TANF）方案內之工作基金就要透過契約轉移到就業與訓練機構。高層之協調活動有如使用“單一窗口”為基本工具協助“福利案主”獲得工作有關之服務活動，計有九州。全國州長協會發現許多地方層次之

縣政府福利系統與州政府之“勞動力發展”機構訂有契約來服務他們之“福利案主”。

五、促進協調之因素（Factors to Promote Coordination）

跟過去的年代比較，目前之社會環境對於福利與勞政體系之高層次服務協調變為比較可能，第一、因為新的勞動力發展立法使兩個行政體制分擔共同之目標。兩個系統更注意到快速之就業服務，在這種工作取向之環境下，必須發展教育與訓練以及就職後之服務。第二、勞動力發展系統對於弱勢族群之服務有一種混雜不清之紀錄，但是目前透過“福利變為工作”之援款方案，使得勞動力發展系統變為弱勢族群之就業服務主要提供者。這些新環境均有利於福利與勞政體系之服務協調，有一些研究報告指出下列之因素可以促進兩個行政體系之服務協調：

（一）聯邦政府層次，要努力紀錄與公布協調服務之益處，要溝通並支持這些協調之努力，要提供協調成功之案例資訊，提供技術援助，給予指引，解決問題，放寬限制，預防避免混合援款，設定繼續協調之案例，在全國與地區層次提供示範。

（二）州政府層次，提供高層次之支持協調，加強整州之協調委員會，提供地區性有關協調之技術服務與解決問題，促進自動系統之整合，提供跨部門之職員訓練。

（三）地方政府之層次，促進對福利與勞動機關方案之瞭解，增加地方機構間之聯合計劃，介紹跨部門之職員訓練以及對協調努力之評估與記錄。

總而言之所有之協調努力必須達成協助福利案主獲得就業機會，尤其對於那些

弱勢族群，要使他們獲得工作，而且能夠穩定地繼續工作。

結 論

行政院研擬之“衛生及社會安全部”草案係就現行體制之內政部社會司、兒童局以及內政部直轄之福利機構與社會福利工作人員研習中心，加以併合衛生署所管轄之中央衛生行政單位以及直屬之署立醫院、療養院、中央健康保險局、財團法人國家衛生研究院等 14 個單位，將形成一個新創之“衛生福利”行政體制。其名稱之設立曾經過爭論多時，目前係依行政與立法機關加上民間社團之建議而訂。其實只要能夠明確反映憲法所賦予之行政職權以及澈底執行所管轄之行政業務以利人民之生活權益，則可依國情傳統之不同，加以命名。

本文因探討衛生福利與勞政體系之協調關係，加上勞政體系為另一行政體制，但是牽涉到衛生福利體系之社會福利事項，係為人民之生活權益，不能不強調兩個不同行政體系之協調關係。由上述日本與美國之案例可以歸納出兩個行政體系之協調溝通極其重要，除了顧及全體人民之衛生福利權益與勞政服務之機會外，必須針對弱勢族群之權益加以重視，並提供全盤性與協調性之服務。現行勞政體系之職業訓練局，勞工安全衛生、勞工福利、職工福利機構、勞工保險、勞動條件、勞宅貸款、勞資關係、婦女勞動等之組織機構與行政體制均與衛生及社會安全部主管之行政單位及組織系統產生彼此關聯。勞政體系提倡“濟貧、扶弱、支持、改善”四

大面向，擴大保障勞工福祉，提供服務，讓每一位勞工都可以安定，安全與安心地工作，並確實保障勞工退休生活，全面檢討外勞政策，立法保障新興勞動關係，全面提升勞動力素質，降低職業災害，提升勞工社經地位，穩固勞動關係，支援困難之勞工家庭，提供勞工子女之就業補助及工讀機會，協助勞工家庭脫離貧困，扶助原住民及特殊境遇婦女等弱勢勞工就業，並獎勵雇主改善工作環境，以維護勞工工作安全等勞工政策與實施要點（勞委會主任委員的話，2006 年元月）。這些政策與宣示跟衛生與社會安全部之福利政策與措施雖非全面重複，但卻是彼此密切關聯，彼此互為影響，在行政措施上必須“由上而下”研擬兩個行政體系之協調溝通，以達成跨部會之合作關係與有效之“服務輸送”“給予”“勞工”及“福利案主”。兩個行政體系必須認識到協調功能是一種過程並非目的。在方法上，在策略上要具有彈性，要因人因地而制宜，要隨時隨地加以調整，要認識行政體制內之系統整合也是一種手段而非目的。要確保“福利輸送系統”與“勞政服務輸送系統”對於案主服務之有效性。在兩個不同之行政體制進行協調溝通時，必須認識到創意革新之管理制度，瞭解到任何體制與方案都具有連結性的系統觀念，任何創新協調服務都具有生產性的，具有彼此互利的特性。任何革新之協調活動都具有創造性之影響力，可影響到進行協調之兩個行政體制。創意之協調要將既存體系內之資源、人力、財力、電化技術以及案主體系之需求聯結在一起（People, Purpose, Product, Pride, and Professionalism），管理系統必須注意到提供服

務之人力，接受服務之案主系統，所有牽涉到協調活動之方案目的，在協調關係中所產生之服務效果，服務提供者之自我評估與服務接受者之感受與反應，加上服務提供者之專業態度與服務表現都必須加以

考慮，才能獲得協調溝通之真正效果，促進社會福利之目的。

(作者現為實踐大學民生學院客座教授兼院長、長堤加州大學社會工作學系終身榮譽教授)

📖 參考文獻

- Ministry of Health, Labor and Welfare, Japan. Domestic Sites and International Sites, 2006.
<http://www.mhlw.go.jp/english/links/>
- Homepage of Ministry of Health, Labor and Welfare, Social Security Policies in Japan, 2006.
<http://www1.mhlw.go.jp/english/>
- Social Security Policies in Japan, 2006. "The Japanese Experience in Social Security: Overview" <http://www1.mhlw.go.jp/english/ssp-overview>
- Barnow, B.S. and Trutko, J. (1997) Inventory of Employment Rehabilitation Programs and Approaches for the Severely Disabled, Washington. D. C., The Urban Institute.
- Bailis, L. (1989), An Assessment of the JTPA Role in State and Local Coordination Activities: Report on the Literature Review, Washington. D. C., James Bell Associates.
- Burbridge, L. C. and Nightingale, D.S.(1989) Local Coordination of Employment and Training Services to Welfare Recipients. Washington D. C., The Urban Institute.
- Dunkle, M. C. and Surles. S. A. (1998), Mixed Results: Lessons Learned from a case study of interagency collaboration, Washington. D. C.: The Policy Exchange, The Institute for Educational Leadership.
- Elliott, M., Spangler, D., and Yorkieivitz, K.(1998) What is next after work first: Workforce Development Report to the field, Philadelphia, PA: Public/Private Ventures.
- Grubb, W.N., Brown, C., Kaufman, P., and Lederee J. (1990) Order amidst complexity: The Status of Coordination among Vocational Education, Job Training Partnership Act, and Welfare to Work Programs, Berkeley, CA: National Center for Research in Vocational Education.
- Holcomb, P. A., Seefeldt, K. S., Trutko, J, Barnow, B. S., and Nightingale, D. S. (1993) One Stop Shopping Service Integration: Major Dimensions, Key Characteristics and Impediments to Implementation. Washington D. C., The Urban Institute.
- Hyland, J. (1998) An Update on State Workforce Development Reforms, Washington D. C., National Governor's Association.

- Melaville, A. I. and Blank, M. J. (1991) What it takes: Structuring Interagency Partnerships to Connect Children and Families with Comprehensive Services. Washington D. C.: Education and Human Services Consortium.
- Nightingale, DS., Jones, R., O' Brien, C. T., and Brennan, K.(1997) The Structural Link between JTPA and State Welfare Reform Programs in 1997. Washington DC: The Urban Institute.
- Pines, M. and Callahan, J. (1997) The Emerging Workforce Development System, Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Schexnayder, D. T., King, C. T., and Gula, A.(1992) Effects of Coordination on JTPA Services to AFDC, Recipients and An Analysis of Rural Coordination Issues. Austin, TX: Center for the Study of Human Resources, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin.
- Trutko J., Bailis, L., Barnow, B., French, S. (1991) An Assessment of the JTPA Role in State and Local Coordination Activities, Washington D.C: U.S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- U. S. Department of Labor, Employment and Training Administration (1993) Summary of State Reports on Coordination between Vocational Education and JTPA, Washington D.C: US Department of Labor.
- U. S. General Accounting Office (1992) Integrating Human Services: Linking at-risk families with services more successful than system reform efforts, Washington D.C: US. General Accounting Office.
- Zank, N. (1991) Coordinating Federal Assistance Programs for the Economically Disadvantaged: Recommendations and Background Materials, Washington D.C: National Commission for Employment Policy.
- Martinson , Karin, Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems, The Urban Institute, Washington D. C. 1999.
- Pindus, Nancy, Koralek, Robin, Martinson, Karin, Trutko, John. Executive Summary: Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems, 2000. The Urban Institute, Washington D. C.