



# 以專業整合建構「衛生及社會安全部」 落實執行社會福利政策



楊孝滢

行政院組織法修正草案已列為這一次立法院會期最優先的法案，「衛生及社會安全部」是經過多年的討論爭議的最後定稿，根據民國 93 年 9 月 15 日出版之「衛生及社會安全部」組織規劃參考資料中顯示，我國比照過去日本的厚生省和美國衛生及人群服務部，將衛生和社會福利兩個專業作整合性規劃，而能建構更有效能、更周全的專業社會福利體系，更有效實行更完整的社會福利政策，「衛生及社會安全部」的組織架構如圖 1：

日本最近幾年來將厚生省和勞動省合併成爲厚生勞動省，將勞動衛生和社會福

利三個專業作整體性的規劃，因此在討論和爭議行政院組織法之前，有各種版本。從勞動部、衛生部和社會福利部三個各自獨立成部，使中央和直轄市及各縣市政府組織結構一脈成行。亦有人認爲將社會司提昇爲社會福利部過於快速，而比照衛生署模式成立行政院社會福利署。當然亦有人認爲將勞工委員會和社會福利結合成立勞動及社會福利部，當然最後的版本是將衛生和社會福利整合，而有「衛生及社會安全部」之建構，與美國衛生及人群服務部最爲接近，美國衛生及人群服務部的結構圖如圖 2：

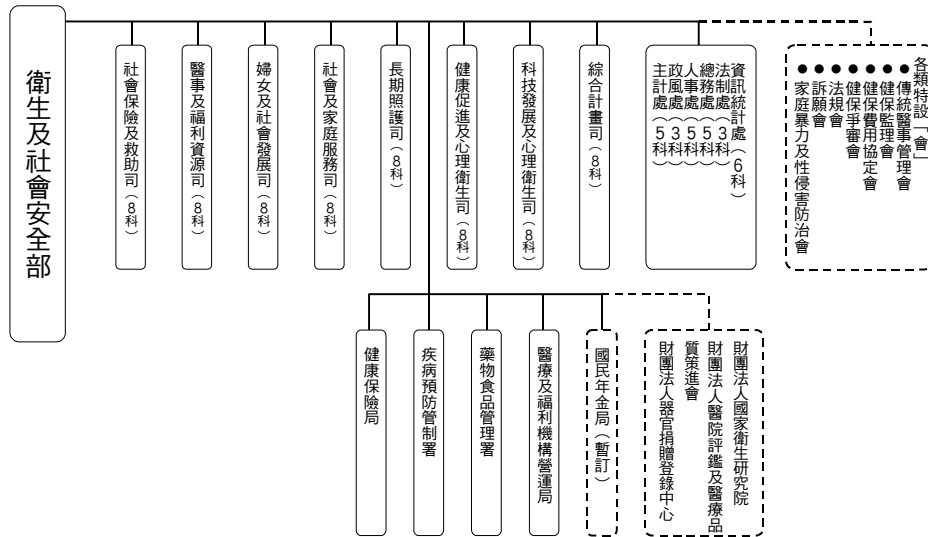


圖 1：台灣衛生及社會安全部組織架構圖草案

美國衛生及人群服務部 (U.S. Department of Health and Human Services) 組織架構圖 (2003 年 12 月 4 日)



圖 2：美國衛生及人群服務部組織結構圖

從圖 1 資料中顯示，與社會福利有關的司和特設會包括「社會保險及救助司」、「醫事與福利資源司」、「婦女及社會發展

司」、「社會及家庭服務司」、「長期照護司」、「綜合計畫司」，以及「家庭暴力及性侵害防治會」、「醫療及福利機構營運局」，

以及暫定的「國民年金局」，從以上的規劃模式，「衛生及社會安全部」之規劃採功能整合的模式，如「社會保險及救助司」就是整合衛生署健保小組及內政部社會司社會保險科業務以及社會救助業務；辦理主管全民健康保險及國民年金保險等業務之各項政策規劃，而將社會保險業務中之農民保險回歸農政體系。

「醫事及福利資源司」亦整合衛生署醫事資源和社會司社會福利資源作整合性運用，以期發揮更高層次效能。而「婦女及社會發展司」則以婦女權益維護為主，並促進社會整體發展積極性為主等業務和婦女政策之規劃。「社會及家庭服務司」以社會社區和家庭為福利服務主軸，將兒童及少年以及其他各種福利服務均納該司之業務，包括綜合規劃、職業團體、社會工作專業、志願服務、社會福利基金管理、福利基金會、捐款管理、福利服務補助制度、社會役、公益信託等業務。

「長期照護司」則將老人和身心障礙業務納入，我國已邁入高齡化國家，對於老人照護的需求逐漸增加，加上身心障礙、精神疾病或需長期照護的弱勢團體，其需求是多元且複雜的，包括生活照顧、急性醫療和長期照護、整合衛生和社會福利專業才能提昇整體全人的福利服務。

「家庭暴力及性侵害防治會」則依家暴法及性侵法所成立之特設會，作家庭及性侵政策規劃及成立高效率之家暴和性侵防治體系，而性騷擾防治法亦完成立法程序，此一特設會亦可將此業務併入，以達專業服務防治之效。

「醫療及福利機構營運局」則將所有醫療及各種社會福利機構納入，作為專業

監督管理、評鑑考核之工作，以確保各機構專業服務之品質。

「國民年金局」為暫定之機關，由於國民年金法仍在立法院審議中，完成立法已為民眾之期待，也列入優先審議之民生法案，將「國民年金局」納入「衛生及社會安全部」在完成立法後，立即可有效運作，應有其必要性。

「衛生及社會安全部」建制後，各種社會福利業務以解除管制（去任務化）、業務下放（地方化）、法人化和委外經營的方式，以提昇及落實執行社會福利政策，維護民眾基本之福利權。

當然在「衛生及社會安全部」之中，仍有相當可改進之空間，對於提昇及落實執行社會福利政策更有助益，就像美國衛生及人群服務部之組織架構之中，仍有一些有作為參考之架構，有人擔心「衛生及社會安全部」之建制，是以行政院衛生署為主體，以合併部分社會司業務組織而成的，因此會有「大」衛生「小」社會福利之憂慮，以醫學和衛生專業為主，社會福利專業則不受重視或被歧視。當然在建構「衛生及社會安全部」之時，以社會或社會福利專業擔任部長自然作為宣示重視社會福利之任命，至少政務次長（美國之副部長）為社會或社會福利專長，以作為專業平衡和相互重視之意。

在美國衛生及人群服務部設幾位助理部長（Assistant Secretary），就像衛生助理部長「助理部長，兒童及家庭局」、「助理部長，老年局」之建制，我國「衛生及社會安全部」可多設幾位常務次長，包括衛生及社會福利專長，以確保無「大衛生、小社會福利」之憂慮。

為落實執行社會福利政策有效推展福利服務，「衛生及社會安全部」定案後，對於其內部 8 司、6 處、7 個特設會，以及 3 個局（包括暫定的國民年金局、2 個署以及 3 個財團法人）等組織架構仍有改進之空間。就像依兒童福利法所設置的兒童局，以及兒童及少年福利法修訂後，在「衛生及社會安全部」仍有設置「兒童及少年局」之必要，兒童少年固然與家庭和婦女有密切之關係，但與社區、社會及學校也有十分密切之關聯性，而與家庭中之父親或男士們之關係亦是十分有密切之關係，以婦女為名或與家庭為名均不夠周全，還是維持現有之兒童及少年局之組織架構，更能確保兒童及少年之基本人權。一方面兒童及少年基本人權均受到關注，而每年兒童及少年均有極大改善之空間，在「衛生及社會安全部」之下設兒童少年局實有其必要性，兒童及少年基本權益之維護不僅與社會福利有關，亦與衛生和醫療如心理疾病、精神醫療有關，尤其在少年事件處理法修正通過後，不但與社會福利機構有關，而轉向體系更需要社會福利體系之全力支持，在衛生及社會安全部內維持兒童及少年局，實有其必要性。而在美國衛生及人群服務部就有兒童及家庭局，宜有一位助理部長擔任主管，充分顯示其對兒童（包括少年）之重視。

而面對老人及身心障礙之弱勢族群，僅以「長期照護司」來涵蓋其所有業務，亦有所不足，也應比照美國成立老人及身心障礙保護局，美國設助理部長擔任該局之主管，充分顯示其重要性。在我國「衛生及社會安全部」設「老年及身心障礙局」不但可以執行老人福利及身心障礙保護業

務，亦可以執行老人安養、療養和醫療業務，亦可落實照護老人、貫徹長期照護、提昇老人福利服務品質。至於身心障礙保護工作更為複雜，不僅是長期照護完全無法周延，也應有專局來貫徹其保護工作。

而在社會司內主管社區發展和人民團體之業務，也是社會福利主要業務項目，尤其是福利社區化、家庭化以及福利服務的落實在社區和地方基礎上，而社會福利民營化與民間資源有效之運用，更與社區和人民團體有密切之關聯性，實有必要在「衛生及社會安全部」下設社區發展及人民團體司，以貫徹社區發展工作，以有效運用人民團體之民間資源。社區總體營造條例已通過，仍應有獨立單位加以來輔導。

至於有關社會福利專業人員之培訓、在職進修以及社會福利專業研究工作之執行，實有必要在「衛生及社會安全部」設立財團法人社會福利人才培育及研究院，以從事社會福利研究事宜，並使其具有實務和政策應用之價值。

（作者現為東吳大學社會系教授）