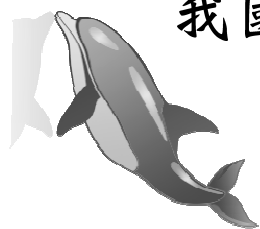


我國社政組織的演變與發展



曾中明



壹、前言

中華民國自1911年辛亥革命成功之後，臨時政府於1912年1月1日在南京成立，歷經中國大陸，到播遷來臺，建國迄今適逢百年。

人類需求，隨其所處時位，無論聰、愚、富、貧，總能相互為助，濟助現象，普遍於過去、現在、未來的人類社會中；社會福利於焉產生（賴兩陽，2008）。社會福利政策的目標在於因應社會環境變遷所引發之社會問題，讓國民在遭遇生育、老年、疾病、身心障礙、死亡、失業、貧窮、緊急危難等生命中的危機事件時，可得到政府適足的支持與協助，維護其基本的生活水準，並能擁有安定、健康、尊嚴之生活，而此一目標的達成則需藉由社政組織的建構與發展來加以推動、落實。

社政組織之設計相當重要，與全體國民的各項社會福祉息息相關，因此社政組織的設計不能囿限僵化，必須隨社會福利內外環境變化，適時調整與因應。然社政組織的界定，若以直接或間接處理人類需要及社會問題的形式作為加以理解，其演

進、成長，是自成體系，且與時俱進，廣義應包括社會行政主管機關及其他行政機關有關社會福利的各種措施。其組織設計有兩個重要面向，第一係中央政府與地方政府的關係，包括中央與地方權責分工與社會福利經費分擔；第二個面向則因社會福利的範圍與內容甚廣，故絕不可能由單一個部會來負責，良好的設計應該釐清各部會之間的分工與協調，俾利建構出一個完整的社政組織體制（孫健忠，2002）。又，我國民間組織發展活絡，與公部門相互形成緊密之夥伴關係，亦是不可忽略。但囿於篇幅限制，本篇將聚焦於中央社政組織之演變與發展，地方政府及民間相關組織則暫略不談。

貳、我國社政組織雛形建立

1895年馬關條約臺灣割讓日本，日治時代50載，國際局勢詭譎多變，蕞爾小島的臺灣，若以民國迄今，短短一世紀歷經清治、日治，1945年回歸中華民國，中央政府於1949年撤退來臺，臺灣話題繁複萬千。

臺灣光復後，雖然國民政府並未承接日治時期的社會福利體制，然而在戰後的重建過程中，日治時期的近代型社會福利制度以及蓄積的地方力量已實質的發揮了功效（劉晏齊，2005）。故欲整體理解臺灣百年之社會福利體制建構與發展，必須一併理解國民政府遷臺前的兩條歷史軸線，一是 1911 至 1949 年國民政府在大陸的創建與制度發展，一是 1895 至 1945 年日本殖民政府在臺灣殖民所引進的制度內涵及影響。分述如下：

一、日治時期的臺灣

依據劉晏齊(2005)之區分，日本在臺灣建構之社會福利體制分成三個階段。一是依循清代消極救濟政策的「恤救事業」，在組織上由「臺灣總督府內務部庶務課」掌管，法令上創設「臺灣窮民救助規則」，救助對象為「居住於本島，無可依賴之親族故舊而獨身，有下列三款情形之一而不能自營產業者：一、癱疾殘廢或重病者；二、滿六十歲以上而老衰者；三、未滿十三歲者」。

就組織而論，此時期除官方庶務課外，尚有其鼓勵地方仕紳成立的「慈惠院」及善用民間力量組成的「保甲組織」，此二者雖非官方機構，卻都擔負了當時重要的救濟與治安工作，日本殖民政府甚至制定了「臺灣慈惠院規則」及「保甲條例施行細則標準」，將其法制化。

1899 年臺北成立第一間慈惠院「臺北仁濟院」後，各慈惠院陸續成立（陳文川，2008），迄今屹立於臺灣各個角落，適時映

射出臺灣社會福利的過去。保甲組織之任務則在下一階段轉由「方面委員」執行，接續日本殖民政府善用免費人力行社會福利行政之目的（劉晏齊，2005）。

日治時期的第二個階段是跟隨日本內地政經變化而開展的「社會事業」，1921 年發布「關於社會事業設施之件」後，引進近代型社會事業，包括救護、經濟保護、兒童保護等。在組織上改由「臺灣總督府文教局社會課」負責相關事務，並在相關人員編制不足的情況下，延續前階段設置「半官方民間機構」的做法，成立「臺灣事業協會」統合聯絡各地方社會行政，並以「方面委員制度」作為第一線社會事業工作者，讓社會政策的施行能夠貫徹到每個角落。必須特別注意的是，此時期雖然施行了眾多法規，如感化法、少年教護法、精神病院法等，然諸如「工場法」、「勞動者災害扶助法」、「勞動爭議調停法」、「健康保險法」等重要但卻需較多經費的救護法令，並未曾在臺灣施行，故此時臺灣人民所能接收與理解的近代社會福利制度是殘缺不全的（劉晏齊，2005）。

至第三階段的「厚生事業」，則是日本因應內地對中國戰爭持續膠著情況下所發展出來帶有國家主義的軍事動員政策，組織上在臺灣總督府文教局社會課增設軍事援護係及厚生係，職務內容包括：母性及嬰幼兒保護事項、戰時災害保護事項、臺灣住宅營團事項等，方面委員的精神亦從鄰保相助轉換為軍事援護（劉晏齊，2005）。

二、國民政府在大陸

中華民國 1911 年於南京創建，本文以 1925 年公布中華民國國民政府組織法以及 1938 年社會部之濫觴做為界線，將國民政府遷臺前之社政組織發展分成三階段。

第一階段「社政雛型」時期。1912 年 3 月 11 日實施《中華民國臨時約法》，中華民國國務院為最高行政機關，下設外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等 10 部，內務部分設總務廳及民政等 6 司，掌理地方行政、社會救濟及公共衛生等事項（內政部部史，1993）。

1914 年 7 月 10 日修正內務部組織法，言明直屬大總統，設總務、民治、警察、職方、典禮、考績等司，負責地方行政、賑卹、救濟、慈善、衛生等，涉行政及經費、救濟及慈善、節義之褒揚及其他風化的整飭等社政業務，仍不離慈善救濟之藩籬（蔡漢賢，1988；內政部部史，1993）。當時為應災、救災，於 1920 年創華北救災協會；而成立於 1921 年、解散於 1949 年的中國華洋義賑救災會，係由中外人士聯合組成的社會團體，其主要工作為在中國開展慈善事業、從事賑災、宣導並推動農村各項合作事業及社會公共事業（薛毅，2008），足見時代洪流所衍生之災難、困頓，民間及有志之士總能發揮濟助、扶弱的潛力，以補為政者之不足。

國父孫中山先生於 1923 年 1 月 1 日中國國民黨發表改進宣言，宣布時局的主張以及民族、民權、民生之政策（孫中山學

術研究資訊網），1924 年起草的《國民政府建國大綱》則載明行政院暫設內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通等 8 部，然時為軍閥割據，社政工作推展仍以救助為主（蔡漢賢，1988）。

第二階段「以黨領政」時期。1925 年 7 月 1 日公布「中華民國國民政府組織法」10 條，仍無社會部之名，此時係屬軍政時期，行政工作由軍人兼理，福利行政推展，自不受重視（蔡漢賢，1988）。其後因北伐戰爭（1926 年至 1928 年）的完成使得中國統一。1928 年 3 月 30 日國民政府公布內政部組織法，內政部於同年 4 月成立，設秘書處及民政、土地、警政、衛生等 4 司；同年 12 月修正內政部組織法，分設總務、統計、民政、土地、警政、禮俗等 6 司，其原有之衛生司奉令裁撤，另設衛生部（內政部部史，1993）。

第三階段「社會部成立」時期。中央政府的社政機關—社會部，濫觴於 1938 年中國國民黨「改進黨務與調整黨政關係」的決議案蛻化而來，該部成立於 1940 年 11 月 28 日（蔡漢賢，2006）。其組織法規定設總務、組織訓練、社會福利 3 司及合作事業管理局（蔡漢賢、賴兩陽、甯雲鵬，1988）。社會部成立之初，設社會福利司，下設社會保險、勞工福利、社會服務、職業介紹、社會救助、兒童福利及工礦檢查等 7 科室（蔡漢賢，2006）。

1945 年日治時代結束，1949 年國民政府遷臺，自此，「日治時期的臺灣」及「國民政府在大陸」的兩條歷史軸線終於在臺灣正式交會，社政組織的發展正式進入嶄

新時代。

表 1：國民政府遷臺前臺灣與大陸的社政發展階段表

兩地 階段		日治時期的臺灣	國民政府在大陸
一	年代	1895-1920—恤救事業	1911-1925—社政雛型
	法令	臺灣窮民救助規則	中華民國臨時約法
	機關	臺灣總督府內務部庶務課 保甲組織、慈惠院	中華民國國務院內務部
二	年代	1921-1937—社會事業	1925-1938—以黨領政
	法令	關於社會事業設施之件	國民政府建國大綱 中華民國國民政府組織法 內政部組織法
	機關	臺灣總督府文教局社會課 臺灣社會事業協會、方面委員制度	內政部
三	年代	1938-1945—厚生事業	1938-1949—社會部成立
	法令	軍事扶助法	
	機關	臺灣總督府文教局社會課軍事援護 係、厚生係	社會部

參、社政、衛政、勞政組織從附屬單位，到三強鼎立

1940 年至 1949 年間，此時期的國民政府在行政院下設有社會部，是為當時我國最高社會福利行政主管機關。1949 年遷臺後，社會部裁併入內政部，至此，內政部遂成為我國最高社會行政主管機關，下轄廣義之社政單位，計有社會司、勞工司、衛生司等 3 司。

林萬億(2002)曾以勞政及衛政獨立於內政部做為分界，將 1949 年國民政府遷臺

至 2000 年臺灣省政府精省的社政組織演變，分為以下四個階段：(一)1949 至 1971 年，社會、衛生、勞工均隸屬於內政部；(二)1971 至 1987 年，衛生司升格為行政院衛生署；(三)1987 至 1999 年，勞工行政獨立自成體系；(四)1999 至 2000 年，精省後的社會行政組織重整。又，探討國民政府遷臺 50 年之社政組織演變，必須一併理解臺灣省政府在精省前所扮演之重要角色。故本節以社政、勞政、衛政分別在中央政府及臺灣省政府之組織歸屬為歸納架構，綜整於下表中。

表 2：1949 年國民政府遷臺至 2000 年臺灣省政府精省的社政組織演變

行政分類 四階段	社會行政		勞工行政		衛生行政	
	中央	臺灣省政府	中央	臺灣省政府	中央	臺灣省政府
(一)1949—1971 年 社會、衛生、勞工均 隸屬於內政部	內政部社會司	社會處	內政部勞工司	社會處	內政部衛生司	衛生處
(二)1971—1987 年 衛生司升格為行政院衛生署						
(三)1987—1999 年 勞工行政獨立自成體系	內政部社會司 內政部性侵害防治委員會 內政部家庭暴力防治委員會		行政院勞工委員會(1987)	勞工處	行政院衛生署(1971)	
(四)1999—2000 年 精省後的社會行政組織重整	內政部社會司 內政部兒童局 內政部家庭暴力及性侵害防治委員會		行政院勞工委員會		行政院衛生署	

一、1949 至 1971 年，社政、衛政、勞政均隸屬於內政部

1949 年 5 月內政部組織法修正全文 29 條，設民政、戶政、警政、社會、勞工、合作及總務等 7 司；此時中央衛生行政單位為內政部衛生署，同年 8 月才改制為內

政部衛生司。

社會、勞工、衛生 3 司由於地位低、經費少、編制小，無論行政組織與預算配置都是由臺灣省政府擔負重要角色和功能（林萬億，2002；詹火生，2011）。有關此時期社政、勞政、衛政之分工及職掌，綜整如表 3。

表 3：1949 至 1971 年社政、衛政、勞政之職掌或組織

層級	社政、勞政、衛政	分工及職掌	備註
內政部	社會司	社會服務；社會福利；社會救濟；兒童福利；國際兒童救濟；社會習俗改善輔導；農漁團體及工商團體；普通團體及自由職業團體；國際團體之參加協助及外國僑民團體之登記考查；人民團體相互間關係之調整聯繫；社會運動之倡導促進；工作競賽之推動；其他社會行政。（內政部組織法第 11 條）	1. 1949 年 5 月 24 日內政部組織法修正。 2. 主要業務之推動仰賴臺灣省政府社會處
	勞工司	工礦設備之檢查；勞工調查統計；勞資協調；勞工福利；勞工安全；勞工保險；勞工救濟；勞工團體組織；國際勞工組織之合作聯繫；國民義務勞動；其他勞工行政。（同上第 12 條）	主要業務之推動仰賴臺灣省政府衛生處
	衛生司	傳染病防治、地方疾病防治、國際檢疫、環境衛生、保健設施及醫藥管理等。	主要業務之推動仰賴臺灣省政府衛生處
臺灣省政府	社會處	第一科：勞工行政。 第二科：人民團體輔導與社會運動。 第三科：社區發展、社會福利基金管理與運用。 第四科：婦幼福利、殘障福利、少年感化教育。 第五科：公共救助、社會保險、榮家行政。 第六科：就業輔導、勞動力供需調查。	職掌社政及勞政
	衛生處	保健；防疫；交通檢疫；衛生工程；環境衛生；醫藥人員管理；衛生人員訓練；樂械配發供應；醫藥衛生技術設施之設計；其他一般行政。	共設 4 科 4 室

二、1971 至 1987 年，衛生司升格為行政院衛生署

中央衛生行政單位自民國成立，歷經衛生部、內政部衛生署、行政院衛生署、衛生司等多次變革，終於在 1971 年 3 月自內政部獨立升格為行政院衛生署，成為現

行衛生署之基礎。但此時的臺灣省政府衛生處，仍轄有 6 個業務科、22 個省立醫院、3 個結核病防制院、防癆局、衛生試驗所、環境衛生實驗所、公共衛生教學實驗院、婦幼衛生研究所、傳染病研究所、家庭計畫研究所等附屬機構，依舊扮演推展衛政業務之重要角色（林萬億，2002）。

綜觀之，社會部自 1940 年成立，播遷來臺，機關緊縮，與衛生部一同併入內政部，然此時衛生業務由內政部移出，社會行政仍維持原狀，因精簡而未顧及民眾福祉已開始有衛重於社的偏差。(蔡漢賢，2006)

此階段，內政部組織法雖於 1973 年再度修正全文，將原本 7 司增修為民政司、

戶政司、役政司、社會司、勞工司、地政司、營建司、總務司及秘書室等共 8 司 1 室，但社會司及勞工司之業務變革不大。臺灣省政府亦同，仍由社會處職掌社政及勞政業務，並於 1979 年增設社會工作室。有關此時期社政、勞政、衛政之職掌或組織，綜整如表 4。

表 4：1971 至 1987 年社政、衛政、勞政之職掌或組織

層級	社政、勞政、衛政	分工及職掌	備註
內政部	社會司	社會福利；社會保險；社會救助；社區發展；社會服務；殘障重建；農、漁、工、商及自由職業團體；社會團體；社會運動；合作事業；社會工作人員；社會事業；其他社會行政。(第 10 條)	1973 年 7 月 13 日內政部組織法再度修正。
	勞工司	勞工人力；勞工就業服務；職業訓練；技能檢定及技能競賽；勞工安全衛生檢查及其他勞動條件基準；勞工災害賠償；勞資關係；勞工團體；勞工福利、教育及救濟；勞工調查統計；國際勞工之聯繫、合作；國民義務勞動；其他勞工行政。(第 11 條)	
行政院	衛生署	5 處：醫政處、藥政處、防疫處、環境衛生處、保健處。 5 室及其他附屬機關。	
臺灣省政府	社會處	第一科：勞工行政、勞工組織、勞工福利。 第二科：社會運動、人民團體輔導。 第三科：社會福利基金管理與運用、社區發展、公墓管理。 第四科：婦女、兒童與殘障福利、少年感化教育。 第五科：公共救助、勞工保險。 第六科：國民就業輔導、職業訓練勞動力調查與技能檢定。	1. 職掌社政及勞政。 2. 增設社會工作室。
	衛生處	6 業務科。其他附屬機構。	

三、1987 至 1999 年，勞工行政獨立自成體系

1987 年 7 月 13 日內政部組織法修正，同時公布行政院勞工委員會組織條例，內政部改設為民政司、戶政司、役政司、社會司、地政司、總務司及秘書室等共 6 司 1 室，原內政部主管之勞工行政業務劃歸新成立之行政院勞工委員會。原由臺灣省政府社會處主管之勞政業務，亦於 1987 年 11 月 7 日移轉至新成立之臺灣省勞工處。至此，國民政府遷臺時隸屬於內政部之衛政及勞政業務，皆已獨立升格，僅存社政業務歸屬在內政部下。

社會司業務龐大，依內政部組織法規定，包括社會福利、社會保險、社會救助、社區發展、社會服務、殘障重建、職業團體、社會團體、社會運動、合作事業、社會工作人員及社會事業等，亟需充實相關人力，以因應民眾需求，然提升福利組織牽涉行政院組織法。行政院鑒於事務不斷增繁，為適應國家政務需要，於成立勞委會同年的 8 月 11 日成立「行政院組織法研究修正專案小組」，這是 40 年來行政院組織結構的第一次研修，次年 9 月 15 日行政院通過的「行政院組織法修正草案」中決議由衛生署改制擴編設立「衛生福利部」，其中大「衛生」而小「福利」的見解遂遭社會福利界之反彈，而後 1992 年、1998 年行政院組織法陸續研修，尚有「社會福利暨衛生部」、「社會福利部」、「衛生暨福

利部」、「厚生部」及「社會福利暨勞動部」等提案，均因故未推動完成。（蔡漢賢，2006；孫健忠，2006，蕭玉煌，2006）

內政部主管社政業務之單位，維持 10 年僅有社會司後，於 1997 年開始，陸續增設了兩個單位。首先是在 1997 及 1998 年因民間團體、法官、立委多方大力倡議而制定「性侵害犯罪防治法」及「家庭暴力防治法」後，隨即於 1997 年及 1999 年依法增設的「性侵害防治委員會」及「家庭暴力防治委員會」，直至 2002 年兩會合併為「家庭暴力及性侵害防治委員會」（蘇麗瓊、胡彩惠，2005）。續而是依 1993 年修正的兒童福利法而於 1999 年底成立之「兒童局」，將原由社會司主管的兒童福利業務撥歸其主管，下設綜合規劃、保護重建、福利服務、托育服務 4 個業務組；內政部中部辦公室（社政）之兒童及少年福利科改為社區及少年福利科（社政年報，2000）。至此，社會行政業務在內政部下分歸社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會及兒童局等 3 個單位主管。

另，在行政院層級，則於 1997 年及 1998 年分別設立了「婦女權益促進委員會」及「社會福利推動小組」（2001 年改制為「社會福利推動委員會」），以任務編組方式，凝聚政府與民間不同專業背景的智慧力量，發揮政策規劃、協調、諮詢、督導、推動、執行及資源整合的功能。有關此時期社政、勞政、衛政之分工及職掌，綜整於下表。

表 5：1987 至 1999 年社政、衛政、勞政之職掌或組織

層級	社政、勞政、衛政	職掌或組織	備註
內政部	社會司	7 科：社會福利、身心障礙福利、社會救助、社會保險、人民團體、農民團體及合作事業。	
	性侵害防治委員會	4 組：綜合規劃、保護扶助、教育輔導及性暴力防治。	2002 年 7 月 24 日合併為「家庭暴力及性侵害防治委員會」
	家庭暴力防治委員會	4 組：綜合規劃、保護扶助、教育輔導及暴力防治。	
	衛生署	6 處：醫政處、藥政處、防疫處、食品衛生處、保健處、企劃處。 5 室及其他附屬機關。	
	勞工委員會	8 處：勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、動檢查、綜合規劃及統計。 其他附屬機關。	
臺灣省政府	社會處	6 科 6 室。 其他附屬機關：13 所省立社會福利機構、2 處教養院籌備處、1 處社會工作人員研習中心及合作事業管理處。	
	衛生處	7 科 7 室 1 組。 其他附屬機構。	
	勞工處	行政院以臺 76 勞字第 25680 號函核定成立勞工處（由原勞工檢查委員會及社會處之第六科與第一、五科部分人力合併成立）。	

資料來源：內政部（1999）；林萬億（2002）；蘇麗瓊、胡彩惠（2005）

四、1999 至 2000 年，精省後的社會行政組織重整

依 1997 年憲法增修條文第 9 條第 3 項規定：「臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府功能、業務

與組織之調整，得以法律為特別之規定。」行政院遂於 1998 年 8 月 27 日成立「臺灣省政府功能業務與組織調整委員會」以推動精省工作。其調整原則為「臺灣省政府各廳、處、會裁併入中央相關部會，就部會內部單位及所屬機關現有組織架構予以

納編，裁併或改隸中央相關部會時，以維持原機關相當層級為原則。附屬機關（構）、學校則改隸或整併入中央相關部會。」（林萬億，2002）依此，臺灣省政府社會處、衛生處、勞工處分別併入內政部

社會司、行政院衛生署、行政院勞工委員會。

臺灣省政府社會處併入內政部社會司後，社會司總共設立 14 科，組織架構如下圖 1：

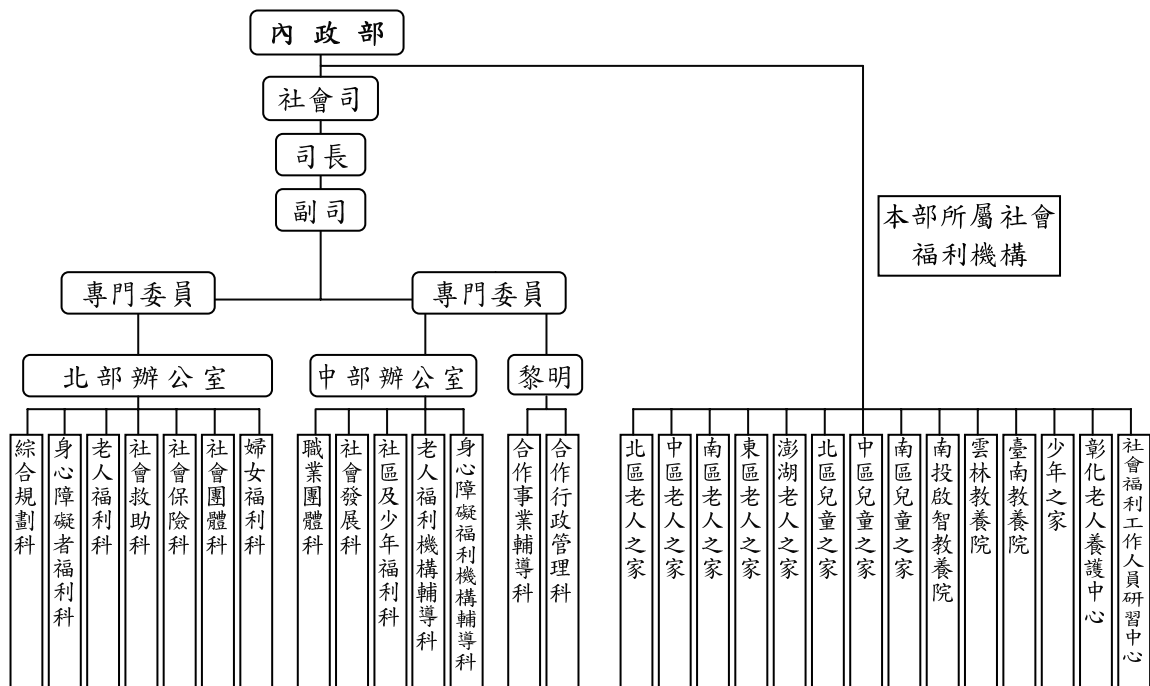


圖 1：精省後內政部社會司之組織架構

簡言之，精省整併後，社會行政業務相較於衛政及勞政業務，仍舊是編制於內政部轄下。且不僅分散於社會司、兒童局、家防會等 3 個單位，又依地理區位及屬性切割為兩大區塊，北部主管政策規劃、中部主管機構管理（林萬億，2006）。

肆、衛生福利部的成立

2001 年總統府成立政府改造委員會，提出政府改造之遠景、目標及原則。

行政院即成立「行政院組織改造推動委員會」，承接後續的改造工作，透過各機關合組工作圈方式，進行業務檢討，同時提出相關法案，特別是組織改造四法：（一）中央行政機關組織基準法部分條文修正草案、（二）行政院組織法修正草案、（三）中央政府機關總員額法草案、（四）行政院功能業務與組織調整暫行條例草案。

依據行政院於 2001 年 4 月送請立法院審議之行政院組織法修正草案，規劃中的行政院組織將設 13 部、4 個附屬機關委員

會。其中「衛生及社會安全部」為現行內政部之社會福利業務與衛生署之衛生業務整併；另，社會團體輔導（含社區發展協會輔導政策規劃）、職業團體輔導、合作事業輔導政策規劃、儲蓄互助社輔導、合作行政政策規劃、獎助、稽查等則保留於「內政及國土安全部」辦理。

行政院衛生署與內政部社會司曾於 2005 年 3 月共同提出「衛生及社會安全部」之組織規劃草案（如下表 6）。2009 年組織議題再起，考量當時國內政治、經濟及社會情勢變化甚鉅，又重新研議並提出 2 個不同版本之架構規劃。

第一，仍以「衛生及社會安全部」架

構為主體（如下表 6）。除調整「婦女與人身安全司」、「兒童及少年發展司」及「老人與身心障礙者福利司」之業務及名稱外，並成立「國民年金監理會」、「國民年金局」及「長期照顧保險局」。

第二，在衛生福利部下成立「社會福利署」，專責為我國社會福利主管機關（如下表 6）。由於「衛生及社會安全部」之組織架構中，社會福利服務業務分散於醫政、社政合併之 5 個司及 1 個局下，能見度有限，較難依現行各項福利法規之架構及全人觀點考量及作為，故於 2009 年 4 月提出此構想，期使在組織上，發揮事權合一之功能。

表 6：「衛生福利部」各草案比較

	2005 年 3 月 衛生及社會安全部	2009 年 衛生福利部	2009 年 衛生福利部社會福利署
業務單位	社會保險及救助司 醫事及福利資源司 婦女及社會發展司 社會及家庭服務司 長期照顧司 健康促進及心理衛生司 科技發展與國際合作司 綜合計畫司	社會保險及救助司 醫事及福利資源司 婦女及人身安全司 兒童及少年發展司 老人及身心障礙福利司 健康促進及心理衛生司 科技發展與國際合作司 綜合計畫司	社會救助組 婦女及人身安全組 兒少及家庭服務組 老人福利組 身心障礙福利組 綜合規劃及社會發展組
機關	健康保險局 疾病預防管制署 藥物食品管理署 國民年金局（暫列） 醫療及福利機構管理局	健康保險局 疾病預防管制署 藥物食品管理署 國民年金局 醫療及福利機構管理局 長期照顧保險局	

	2005 年 3 月 衛生及社會安全部	2009 年 衛生福利部	2009 年 衛生福利部社會福利署
任務編組	傳統醫學管理會 健保監理會 健保費用協定會 健保爭審會 法規會 訴願審議會	傳統醫學管理會 健保監理會 健保費用協定會 健保爭審會 訴願審議會 國民年金監理會 長照保險監理會	
輔助單位	資訊及統計處、總務處、 主計處、人事處、政風處、 法制處	資訊及統計處、總務處、 主計處、人事處、政風處、 法制處	行政室、資訊室、會計室

至此，衛政與社政整併之「衛生福利部」首先面臨的第一個挑戰是「社會福利署」成立與否。內政部為此定位邀請許多專家學者提供意見，因社會期待及觀感皆希冀社會福利專業組織不應只侷限於「署」

的位階，應提升至「部」的層級，再加上「衛生」及「社會福利」領域依國外經驗常以融合為主要整合方式，因此凝聚成不額外設立「社會福利署」之意見。相關諮詢及綜合意見綜整如下表。

表 7：「衛生福利部」組織規劃歷次邀請專家學者諮詢會議建議有關社會福利定位意見彙整表

會議時間	綜合意見
2009 年 6 月 18 日	<p>(一)支持衛生福利部：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議爭取名稱為衛生「及」福利部，維持衛生與社會福利兩者之主體性。 2. 侷限於一個「社會福利署」規模過小，應爭取較多的司。 3. 較符合將社會福利主管機關位階提升為「部」的層級之社會期待。 <p>(二)支持社會福利署：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 將社會福利業務分散於「衛生福利部」各司下，運作尚需時間來磨合協調，然而社會情勢恐無法等待。 2. 社會福利執行團隊須有戰鬥力，設立「社會福利署」在行政上有獨立預算、可獨立發文，執行力較佳。

會議時間	綜合意見
2009 年 7 月 1 日	將社會福利主管機關位階提升為「部」的層級，並爭取更名為「衛生與社會福利部」，設置 2 位政務次長分別掌理衛生與社會福利業務，並爭取社會福利業務與衛生業務切割，個別成司，保留 2 個體系衡平運作，健全社會福利未來發展，也較符合國際趨勢。
2009 年 7 月 15、19 日	1. 立基於去身分化架構，以業務面向區分各司職掌之概念，將相近性質之工作配置於同一司中，突破現行以福利人口群為業務分類之作法。 2. 將社會保險與社會救助業務切割，由社會保險單獨成立一司，以保留未來發展彈性。

此外，另一個挑戰是「國民年金局」成立與否。國民年金相關業務係委託勞委會勞工保險局執行，相關政策擬訂則由內政部社會司（社會保險科）負責，由於主管政策制定之主管機關及負責業務執行的保險人分屬不同部會，故為達到事權統

一，利於未來國民年金制度普及的推動，內政部建議於衛生福利部下新成立國民年金局為國民年金保險之保險人。下表摘錄相關會議結論及國民年金業務獨立設局之優缺點。

表 8：成立國民年金局之優缺點比較表

優點	缺點
1. 勞保局上級為勞委會而非內政部，於監督指導及上令下達上較為困難，若成立國民年金局，則可達事權統一之目的。	1. 重新設立國民年金局必須編列有關行政管理預算（如辦公廳舍、人事等），所需之政府財政較重。
2. 可為國民年金保險成立一個專責保險人，於執行保險業務具獨立性及便利性。	2. 若比照勞保局各地辦事處（24 個）重新設立國民年金局全省各地辦事處，其辦公廳舍之地點、人員之配置等事前作業不易進行，且需耗費大量時程。
3. 若於衛生福利部下同時設立健保局與國民年金局，可利用健保局「全民納保」之特性，與國民年金局相互推廣及宣導健保與國保。	3. 勞保局同時兼辦多種社會保險及津貼，資料庫完整，若成立國民年金局將勞保局所辦理之國保業務移出，勞保局於資料傳輸時極為不便，且因資料龐大，於重新建構軟硬體設備而言較為不易。
4. 國民年金保險基金之運用管理有專責人力辦理，對於財務能有效投資運用，提高收益率。	4. 原勞保局辦理基金運用管理業務僅 2 人，設立國民年金局則需再培養訓練專業人力。

經過多次會議上專家學者及相關部門討論，雖達致成立國民年金局的目標共識。但鑑於將國保、農保及老農津貼業務自勞保局移出，恐將造成業務推動及運作之困難，並造成被保險人洽公不便，復以考量國民年金制度長期應朝整合年金制度方向改革，並將目前依職業身分別之社會保險予以整合銜接。綜上，為確保國民年金局設置維持最大彈性以利業務順利運作，行政院決議其暫不於 101 年 1 月 1 日成立，俟國民年金制度運作較為成熟或領國民年金人數達一定規模後，再檢討評估

成立時機。

2010 年 1 月 12、13 日立法院挑燈夜戰，終於修正及通過行政院組織改造四法，同年 2 月 3 日經總統公布。衛生福利部既已列為行政院所屬機關，其組織架構經行政院於同年 7 月 26 日核定，而所屬組織法案亦於 2011 年 1 月 6 日經行政院第 3229 次院會討論通過，並於同日函送立法院審議。至此，2001 年「衛生及社會安全部」之構想歷經十年有餘討論籌劃，預計將於 2012 年 1 月 1 日以全新的「衛生福利部」面貌正式運作。

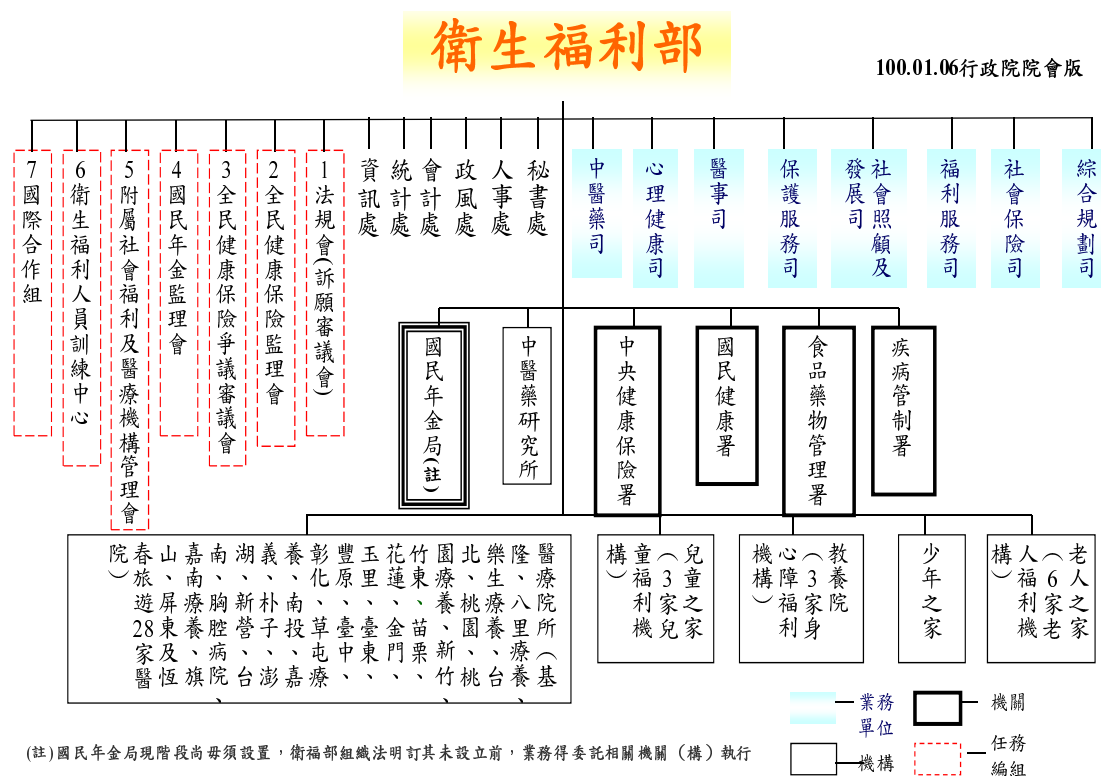


圖 2：衛生福利部組織架構（行政院 2011 年 1 月 6 日核定）

表 9：衛生福利部內部組織涉社政業務 4 司職掌規劃表

社會保險司
<p>國民年金與全民健康保險政策之規劃、推動、業務督導及相關法規之研訂。</p> <p>全民健康保險紓困基金之管理及運用。</p> <p>全民健康保險年度醫療給付費用總額及政策目標之擬訂。</p> <p>長期照護保險制度之規劃及相關法規之研訂。</p> <p>其他有關社會保險事項。</p>
福利服務司
<p>兒童及少年福利政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>家庭福利政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>兒童及少年福利機構之管理政策之規劃及推動。</p> <p>托育服務與早期療育政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>特殊境遇與弱勢家庭扶助政策之規劃、推動與補助及相關法規之研訂。</p> <p>社會救助與遊民服務政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>勸募活動政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>其他有關福利服務事項。</p>
社會照顧及發展司
<p>老人與身心障礙者福利及長期照護服務政策之規劃與推動及相關法規之研訂。</p> <p>老人與身心障礙者福利服務及長期照護人力資源政策之規劃與推動及相關法規之研訂。</p> <p>身心失能與障礙者鑑定評估政策之規劃與推動及相關法規之研訂。</p> <p>老人與身心障礙者生活、復健及醫療輔助器具服務之規劃及推動。</p> <p>長期照護服務與產業之規劃及推動。</p> <p>老人與身心障礙福利機構及長期照護服務機構管理政策之規劃及推動。</p> <p>老人與身心障礙福利服務、權益保障、社會參與之規劃、倡導及推動。</p> <p>其他有關社會照顧及發展事項。</p>
保護服務司
<p>家庭暴力、性侵害、性騷擾防治與兒童、少年、老人、身心障礙者保護政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>兒童及少年性交易防制、高關懷少年處遇輔導政策之規劃、推動及相關法規之研訂。</p> <p>家庭暴力、性侵害、性騷擾與兒童、少年、老人、身心障礙者保護事件之被害人保護服務方案之規劃、推動事項。</p>

家庭暴力、性侵害、性騷擾防治網絡教育宣導及研究發展事項。
婦女福利與權益發展政策之規劃、推動及相關法規之研訂。
社會工作專業與人力資源政策之規劃、推動及相關法規之研訂。
社區發展、志願服務、社會福利慈善事業基金會與社會福利基金政策之規劃、推動及相關法規之研訂。
其他有關保護服務事項。

衛生福利部除原有衛生署業務外，另移入內政部社會司、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會及國民年金監理會之業務。職掌包括：健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助及社會保險等。衛生福利部及所屬機關（包含中央健康保險局、疾病管制署、食品藥物管理署、國民健康署等）現有預算員額（含內政部及勞委會擬移撥員額數）總計約 13,336 人（職員 10,727 人、駐衛警 16 人、技工友駕駛 1,991 人及約聘僱 602 人），內政部社政業務移撥人數共約 1,281 人（含所屬機構）。

伍、結論

臺灣社政組織的演變與發展過程應證

參考文獻

- 內政部(1999)。臺灣省政府組織調整後社政業務分工及作業流程說明會議資料。內政部編印。
- 內政部部史編撰小組(1993)。內政部部史。內政部。
- 林萬億(2002)。我國社會行政組織調整方向之研究。國家政策季刊，創刊號，頁 145-166。
- 林萬億(2006)。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。五南。
- 社政年報(2000)。內政部編印。

了「天下大勢合久必分、分久必合」的定律，從原先社政、衛政、勞政同屬於內政部底下的業務，到衛政、勞政的各自獨立一方，再到現在社政、衛政之整合。本次組織改造以「精簡、效能、彈性」為最高指導原則，未來衛生福利部將成為最高的社會福利及衛生主管機關，以「全人照顧」為主軸，提供以人為中心之衛生福利服務，更有助於衛生與福利政策及資源的整體規劃與調配，其組織架構及業務權責劃分，相信在人員相互瞭解及合作下，能愈趨緊密，並帶給國民更多的社會福祉及生活保障，終能實現禮運大同篇中「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的理想。

（本文作者曾中明現為內政部常務次長）

- 孫健忠(2002)。我國社會福利行政體制現況與問題的初探。社區發展季刊, 98 期, 頁 40-48。
- 孫健忠(2006)。從「衛生福利部」到「衛生及社會安全部」: 行政院研修社會福利行政組織的回顧。社區發展季刊, 113 期, 頁 3-11。
- 陳文川(2008)。日治時期臺南社會救助事業的軌跡—以臺南慈惠院為例。成功大學歷史研究所碩士論文。
- 蔡漢賢(1988)。中華民國社會行政的成長與探析。中華民國社區發展研究中心印行。
- 蔡漢賢(2006)。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。社區發展季刊, 113 期, 頁 25-34。
- 蔡漢賢、賴兩陽、甯雲鵬(1988)。世界主要國家社會行政機關簡介。中華民國社區發展研究訓練中心。
- 劉晏齊(2005)。從救恤到「社會事業」—臺灣近代社會福利制度之建立。臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 賴兩陽(2008)。臺灣清領至日治時期的社會福利發展。空大學訊, 394 期, 頁 80-86。
- 孫中山學術研究資訊網—國父生平事蹟簡表。
http://sun.yatsen.gov.tw/content.php?cid=S01_01_01_01, 2010 年 12 月 23 日搜尋。
- 薛毅(2008)。中國華洋義賑救災總會研究。武漢大學出版社。
- 蕭玉煌(2006)。變格中的社會福利行政組織發展方向。社區發展季刊, 113 期, 頁 35-43。
- 詹火生(2011)。一甲子以來臺灣社會福利政策的演變—從理念政策到制度實踐。論文發表於「社會福利模式—從傳承到創新研討會」(2011 年 4 月 16 日至 4 月 18 日)。舉辦地點: 北京香山首農會議中心。
- 蘇麗瓊、胡彩惠(2005)。內政部社會福利政策與組織變革。社區發展季刊, 109 期, 頁 212-226。