



百年中央社會行政機關 的傳承與蛻變

蔡漢賢

壹、前言 莫讓信史盡成灰 留 些真象傳久遠

政府對人民生老病死問題的挽補、預防、促進都屬社會行政機關的職責。早年雖無社會行政之名，但仍有社會行政之實。見之史料，周禮上有「設官分職，立地官司，使師其所屬而掌邦教」，繼之要者有「荒政十二」聚萬民，又以「保息六政」、「九惠之教」養萬民，歷代遭遇災害時多有「發倉廩、賜貧困、振乏絕，以公府之餘糧，周天下之無告」，業務尤能隨經社發展，促進民眾自我振作以及公私合作，而引導社政邁向更廣、更精、更深的境域。

探究社政機關，組織、政策、法規、措施均不宜偏廢，在未有專設機關之前，是本政策而設單位，有了機關也可依職責而頒政策，從而再有法規、措施，至推行順逆成敗，當視環境與條件良窳而定。

應該要注意的是民國成立來自推翻滿

清，是時外有強權環伺，內有軍閥割據，建國大業不可能一蹴而至，國父孫中山先生乃有軍政、訓政、憲政階段之劃分，各階段政府體制不同，社政機關亦隨之而有強弱盛衰，且早期主其事者均為執政之中國國民黨，採「以黨領政」，故社政業務多與黨互為表裡，往昔間有「黨政不分」，其緣由在此。

約稿之時，對記事應採公元抑民國紀元並無規定，惟寫民國百年史自應以民國紀元為宜，況所有資料、法律之發布，直至今日仍以民國紀元，讀者如欲換算公元，以民國紀元加一九一一便是，應當無不便之處。

撰稿字數規定以萬字為度寫百年歷史，僅能以其要者著墨，惟主從輕重，取向各有不同，為簡明計，分階段後以編年為序，惜因戰亂頻仍、史料散失，讀者視疏漏所在，自行加增，方可窺全豹。

貳、軍政時期——機關隸軍政府

揚主義開國人之心

民國成立之時，仍用農曆，時為 11 月 13 日，換算公元為 1911 年元月 1 日，孫總統於南京就職文告中有：「傾覆滿州政府，鞏固中華民國，圖謀民生幸福，取國民之公意，文實遵之」。(註 1)「圖謀民生幸福」，首見文告之中。雖是一切制度悉隸於軍政之下，而政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心而促進國家之統一，並在同年立即著有實無社政之名，隸屬大總統之內務部展開工作，時任總長程德全、次長居正，發布禁止販賣人口、販賣豬仔，限二十日內剪辮、禁纏足、通令蛋戶、惰民同享公私權益。社團組訓分由各目的事業官署管轄，救濟業務由各省慈善會及善堂分別執行，惟組織至為紊亂。(註 2)民國 3 年，國務院內務部有民治司負責慈善、救濟、賑卹、衛生、感化等業務應屬社會行政範疇，惟實際賑災工作仍由民間團體辦理，主要者有華洋義賑救災總會，以及紅十字會。民國 4 年，訂頒「遊民習藝所章程」，民國 10 年，國父就任大總統宣言有「保護平民，不受生計壓迫之痛苦」，同時巨著實業計畫出版，其中第五計畫為食、衣、住、行，均屬社政之範疇。民國 12 年國民黨一全大會宣言與社政有直接關係者為「制定工人保護法，以改良勞動者之生活狀況，謀勞資間地位之平等」、「確認婦女與男子地位之平等」、「謀地主佃戶間地位之平等」；接著國父又講演三民主義，發表建國大綱（13 年 4 月），其中有民權之

訓練（第三條）、福利經費與福利項目之指示（第十一條），以及地方自治開始實行法中要求地方團體辦理種種合作專業。雖未用「社會行政」四字，但文件言談中，對現代社會行政的重點已有很多指示，在民生主義中有「人民的生活，社會的生存，國民的生計，群眾的生命」便是，這可以說是整個社會行政的基本要項，此外國父遺教中，對社會行政之主張有幾項極為具體，一為在地方自治開始實行法中規定：「地方之人，有能享權利而不盡義務者。其一，為未成年之人，或以二十歲為準，或以十八歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有受地方教育之權利。其二，為老年之人，或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地制宜，立法規定之，此等人悉有受地方供養之權利。其三，為殘廢之人，有享受地方醫治供養之權利。其四，為孕育期內，免一年之義務而享有地方供養之權利。」(註 3)另外，在民國 13 年建國大綱中規定：「建設之首要在民生，故對於全國人民之食衣住行四大需要政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食，共謀織造之發展以裕民衣，建設大計畫之各式屋舍以樂民居，修治道路運河以利民行」；「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需」(註 4)。民國 14 年 7 月 1 日公布「國民政府組織法」十條，仍無社會行政之名，而是時因一切以軍事為主，行政工作多由軍人兼理，福利行政

的推展，自不可能受重視。惟值得一提的，是民國 16 年上海為特別市時，難謂係中央社政，但亦有別地方社政，當時由農工商局轉為社會局，局長為潘公展，其組織分總務、農工商業務、勞動行政、公益慈善社會事業四科，其後且有社會、教育二局合併之事，掌管業務包括物價、農漁、糧食、社團、勞動、影劇等，堪稱一時之盛（註 5）。同年 2 月有內政部組織法，設民政、土地、警政、衛生四司，賑災、救災、慈善均列民政司內，並隸行政院。是時全國雖日趨統一，但擁兵自重者仍多，縱有社政相關單位與業務，亦係名大於實。

參、訓政時期——以黨領政建國家 戰亂中設立社會部

訓政之治並非全國同一時間開始，建國大綱有「凡一省完全底定之日，則為訓政開始之時」而軍政停之日。並規定「每縣開創自治之時必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅並可隨時照價收買，自此次報價之後若土地因政治之改良社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享而原主不得而私之」。在黨方面民 17 年春胡漢民提出「訓政大綱」草案，並經黨通過，工作有別於軍政時期，黨的政策是要派曾受訓練的人員到各縣指導民眾，做三種主要工作：一、協助革命的武力；二、訓導民眾團體之組織及其發展；三、宣傳革命的主義。簡言之，是在培植社會的基礎，使民眾的保和養兩件大事得以鞏固而趨於

發達。是以雖是以民眾組訓為表，但內容已涉及民權、合作、經濟、土地、警察、衛生，環繞著「保」和「養」二大範疇在推進。動員民眾的理論，黨內有識之士如戴季陶等，也漸有理論的啟發，例如強調領導民眾運動的人，要除去的就是「取得民眾」的野心，和「玩弄民眾」的惡習。並訂出民眾運動的原則，以期造福民眾。惟是時災難不息，外寇騷擾，安內多借重慈善機構，於是救濟事業，實多賴之。惟當時冀、魯地區值凶旱之年，國府乃組織冀魯賑災委員會，同年 8 月內政部設賑務處，及賑濟委員會，同時設三個區分會，一為豫、陝、甘賑災委員會；一為晉、察、綏賑災委員會；一為兩粵賑災委員會。以後凡被災各省得設省賑務會，縣設賑務分會，由當地政府、黨部及民眾團體代表組成之。民國 18 年 2 月國民政府因鑒於上述各機關賑政仍不能一致；遂合併成立國民政府賑災委員會，改隸行政院，次年又改組為賑務委員會，管理全國災賑事業。民國 20 年以後因華北水災嚴重，又另組國民政府救濟水災委員會。但不幸的是 21 年在贛州有「蘇維埃政府」，在東北長春有「滿州國政府」，而政府為化頹廢風氣，民國 23 年在南昌展開「新生活運動」，民國 25 年並曾有「憲法草案」之研擬，但敵不過日本之侵華。為了對抗天災人禍，原水災委員會改組為振濟委員會，專責辦理振災及難民救濟工作，各省設有省振濟委員會，隨著抗日戰爭的到來，工作更是繁多，由於中央無力兼顧，經費多由省縣自籌為多，限於財力，唯有號召民間因陋就簡，

致力保嬰、施棺、代葬、施米、施藥、施衣等工作，其中較為特出者如紅十字會所辦救護總隊之醫藥救濟；另外為在戰時成立之救濟機關，例如全國男女青年會所舉辦之學生救濟委員會、中華基督教會所辦之負傷將士協會，以及國際救濟委員會（後改為美國援華救濟聯合會）。對於前方將士及後方難民加以各種有效之救濟。民國 19 年黨的內部組織乃將原有組織、宣傳、農民、工人、商人、海外、婦女、青年八部在二屆中央執委會四次全體會議中改為組織、宣傳、訓練三部及民眾訓練委員會，這一委員會專門訓練民眾，並將各種民眾團體聯合起來，由於民眾訓練業務必然的會與組織、訓練、宣傳相重複，所以第三次全國代表大會後，民眾訓練委員會的工作就併入了組、宣、訓三部內，來執行全會當時推行的「地方自治」、「經濟建設」、「主義化教育」三件大事，自此中央民眾訓練部改為黨的社會部，始見於明文，然組織條例，其時猶待擬議。同年 4 月五屆中央第七十四次常會，根據四中全會決議，修正黨內中央執行委員會組織大綱，於第四條第三項規定：「社會部黨理各種民眾團體中黨員工作之指導，協助民眾團體之組織，並策進其事業。」並於第七十五次常會（同年 4 月 28 日），通過黨的社會部組織條例，分設民眾組織、社會運動、編審、總務等四處。旋又先後核准增設專門委員、視察室及婦女工商兩運動委員會，黨的社會部於同年 5 月在武昌市開始辦公，此為黨中央執行委員會社會部成立經過之梗概也（註 6）。惟當時抗日戰爭正

熾，黨更重視民間支援抗戰，於 28 年 11 月中央舉行六中全會時，蔣總裁於第四次大會（11 月 16 日）中訓示略謂：「黨應透過政府實現其主義政策」，又謂「合作事業宜劃歸社會部主管，社會部可改隸行政院」等；當時為調整各級行政機關，並諭示：「組織黨政軍行政機構調整委員會，以孔祥熙、陳果夫、何應欽、白崇禧、朱家驊、張群、王世杰七同志為委員，由孔委員召集」，本案遂一併交付研究，旋經該會提出研究報告，內稱：「社會部可改隸行政院，但其職權應明確規定，所有合作、救濟事業及養老、慈幼等一切社會工作，似應均劃分該部管理，而該部原管理民眾運動之指導等項工作，似應仍隸之黨務部門。」嗣經中央常務委員會依照全會決議，將本案先行推由孔委員祥熙等研究，據報告稱：「黨中央社會部應改隸行政院，俾於運用方面，得收敏活之效，而黨的社會政策及社會事業，得藉政府之功令以實現，惟原屬行政院之社會事業，應如何調整，亦應注意！至於職掌與權限，何者應仍由黨部主持，何者須由原主管部劃交社會部辦理，擬由本會召集有關部門先行擬定具體辦法，呈請常會核定施行。」等，再提中央第一三六次常會討論，當時居委員正以社會事業之推動，原屬黨員主要任務。救災、恤貧、育幼、養老等救濟事業，又均關係民眾切身利益，宜由黨主持認真辦理，社會部仍隸屬於黨部，似無若何窒礙，對於改隸行政院一節，認為宜再加考慮，當經決議：「關於社會部改隸一節，先將居委員意見呈總裁核定。」並於 12 月 17 日，

連同孔委員等之原報告，一併簽呈 總裁，奉批示：「改隸行政院為宜」；再經中央第一三九次常會，列入報告。中央秘書處並於 29 年 4 月 6 日函請國防最高委員會秘書廳轉函國民政府查照，4 月 16 日函復以中央社會部改隸行政院一節。經已報告國防最高委員會第三十次常務會議，並函請國民政府文官處查照轉陳辦理各在案（註 7）。難得的是從這一資料中可知黨中央決議社會部改隸行政院曲折經過情形。社會部改隸行政院後業務執政黨仍多牽涉，又將意見呈 蔣總統，略以改隸行政院之局已定，今後職權之劃分，編制之釐定，自應候中央之裁決。惟以此次之改隸，其主要原因，蓋欲使「黨之社會政策，藉政府功令以實施；社會事業，假政府力量以建立」。

國民政府於是在 29 年 10 月 24 日特任谷正綱為我國第一任社會部部長。社會部也密鑼緊鼓在 29 年 11 月 28 日成立，翌日啓用印章（註 8），中央政府始正式有「社會行政」之名，內部組織沿中央在組織法中規定設總務、組織訓練、社會福利三司及合作事業管理局（註 9），在社會部創立之時，行政院院長蔣中正並訓示：「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……。」社會部也基於職責開創業務，旋即在部內設社會行政計劃委員會，由部長為主席（劉崇齡民 30 年），應是最早的

社政規劃單位（註 10）。接著 31 年召開第一次全國社會行政會議，32 年公布社會救濟法、發行全國性的社政「通訊月刊」，33 年頒布社會工作人員訓練辦法，34 年於國民黨六全大會中通過「四大社會政策綱領」，業務極一時之盛；在另一方面國民政府又修正振濟委員會組織法，掌全國振濟事項，此單位專門負責災民、難民的收容、職業介紹、施診、施藥等。而其工作人員幾達 120 人，與初期社會部 170 人之編制相接近，嗣政府為精簡與統一組織，於 34 年 1 月中央乃於行政院下成立善後救濟總署，同時撤銷賑濟委員會，將其任務移併該署。終於抗戰勝利，社會部隨中央還都到南京，擴充為人民團體司、工人司、社會福利司、社會救濟司、婦女兒童司、工礦檢查處、勞動局、合作事業局、社會保險局（劉脩如民 64 年）。而是時（民 35 年）國家有憲法之公布，其中且有社會安全專節，繪出了社會行政的梗概與遠境，不幸的又有國共之爭，民 38 年形勢轉變，政府南遷廣州，再轉進來臺緊縮機關，乃將社會部的業務，歸併於內政部內，改設立社會司及勞工司，辦理有關社會行政事宜，社會司設職業團體、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、社會運動十個科推展業務。從上所述，我們可以發現，社會行政在發展過程中是政出多門，有自黨部劃撥出來的業務，如人民組訓、社會運動、社會服務；有自內政部撥出者，如救濟事業；有自經濟部撥出的，如合作事業、勞工行政；亦有民政與社政

不分者，如地方縣市未設社政科者，業務由民政辦理；間亦有社政業務由民政科或教育科辦理者，脆弱基礎，終因在戰火中被摧毀，風雨飄零，只好在臺灣再起爐灶。

肆、憲政時期——社政初基毀旦夕 朝野努力再締造

抗日勝利，臺省光復，中央對臺灣最早之社政指導原則是：「原有人民團體接管後一律停止活動，俟舉辦調查登記後依據法令及實際狀況加以調整，必要時得予以解散，或重行組織。調查人民生命財產之損失，加以救濟，其有忠烈事蹟者，特予表彰，其因參加抗日戰役而傷亡之臺民，應予安置或撫卹。日據時期之合作組織，予以登記，逐漸依法整理，並輔導民眾組織各種合作社，協助救濟工作，承辦物品供銷。原有社會福利設施，繼續辦理，並予加強。關於救濟工作，與聯合國善後救濟經署及其他救濟行政機關密切聯繫，以工賑或農賑為主。」（李明政 民 82 年）隨後，時局逆轉，中央在臺灣僅有社會司，在局勢緊張、戒嚴猶在，社會行政僅能抱殘守缺，惟為應國外情勢所需，救助工作在民 39 年時由民間發起組成中國災胞救助總會，從事救濟工作。所幸省、市、縣略有推行，幾經掙扎後，方見緩和。民 42 年 11 月總統蔣中正發表「民生主義育樂二篇補述」，補民生主義衣食住行之所未及，內中對兒童、殘障、鰥寡孤獨、老年、喪葬亦有論敘，補中山先生民生主義所未至，在該時不失為有創見之作。民 45 年內

政部社會司有社會安全制度計劃委員會研擬相關法規，46 年行政界開始有中央行政機關權責研討會，但形式大於實質，虛應一場，對執行社福之社政機關，更無調整擴大之實，民眾生活亦未顯為改善。所幸外在影響有聯合國發展方案(UNDP)、聯合國兒童基金會、宗教團體及行政院國際經濟合作發展委員會，這些機構持著較多經費，對公共衛生、社會福利和教育方面的工作，作介入的參與，或多或少對當時社會行政略有裨助。48 年又遭「八七水災」之禍，政府在體察經費不足的實況，乃思有以補救，執政國民黨乃提出「都市平均地權政策之推行，共目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享，亦即以社會財富創建社會福利事業」，接著黨九屆二中全會又通過「現階段民生主義社會政策」，規定「鼓府對社會福利事業，應寬列預算，並以 53 年修正都市平均地權條例所增收之地價稅設立社會福利基金」作為實施社會福利政策之財源，並經行政院於 54 年 4 月 8 日明令公布實施。在此時間，內政部擬「社會福利基金設置條例」草案，臺灣省政府擬「臺灣省社會福利基金設置辦法」，後者行政院准先公布實施，前者因涉及豁免部分所得稅及遺產稅，為政院所擱置。由於有了經費，地方對福利機構的增建乃有曇花一現之盛，但經費所得後又用之義務教育、及為財政收支劃分法所改，漸消失於無形。是時社會司雖力不足但心有餘，民 58 年 7 月召開「社會工作教學做研討會」，以社工教育中教法、訓練、實習為核心，並呼籲開拓教材等，翌年再開「全

國兒童少年發展策進會」，制定十年發展方案，配合政府所公布「現階段社會建設綱領」作呼應。社會司在民 59 年時又申請聯合國技術協助，由中美基金補助，設立「中華民國社區發展研究訓練中心」，是在內政部監督下的半民間組織，訓練基層的社區工作人員，曾何幾時，因聯合國排我，乃改由內政部納入預算支持，終因未受重視而告結束。

民 61 年省爲了抵抗貧窮，有「小康計劃」之推行，北市稱「安康計劃」，接著民 62 年兒童福利法，民 70 年老人福利、殘障福利、社會救助法頒行，惜宣示性多於實質性，社會司依然故我只有職員 20 餘人。值得欣慰的是民眾期盼的戒嚴法在 76 年終於宣告解嚴，社會福利自然也會稍受重視，特別是攸關中央福利機關組織的調整開始有醞釀，這裡特就筆者有關撰述社政機關中幾個高潮低潮重點簡列如后：

76 年 8 月行政院成立「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，僅有勞工委員會在潮流中應運而生。

77 年 10 月 1 日行政院向立法院提出組織法修正草案，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」，修正小組成員除機關首長八人外尚有教授 10 人，在 18 位委員中沒有一位學過、考過、做過、教過、寫過社會福利行政，所作決議，自然偏離實務（註 11）。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」十二條之

提出（註 12），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爲「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仍爲衛生福利部之議。同年國民黨又將之改爲「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表的以 67 票對 42 票通過，以「社會福利部」爲名，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，社工專協亦鍥而不捨，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」，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爲社會署之議，但未爲部長採納；80 年時更有將原社會司分爲人民團體司、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 13）。

80 年 4 月社會司職掌因有社會保險之條文乃承行政院之命研擬全民健保，但受

制於經建會，兼又政治上有屬意之衛生署長，於是改由衛生署主政。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」一詞出自尚書，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。83年公布「社會福利政策綱領」，可惜的是政策歸政策，機關歸機關，中央社政單位不動如山。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14），成為過眼煙雲。

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，因忙於大選，又有擱置之事。88年在民間壓力下，又成立了兒童局，不從設署擴部入手，形成了社政機關的畸形發展。89年通過憲法增修條文，其中對福利多強調，但中央福利機關依然如故。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，原因是有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日民進黨政府成立「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，熱鬧了一陣子，轉瞬間五年又在響亮口號下晃過去。民91年假借全國福利會議，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。

民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（民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想法有出入」，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，所幸行政院研考會說：「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，不言可喻。

民93年民進黨政府公布了新的「社會福利政策綱領」，名稱和民83年的一樣，但是內容不同，連加「修正」、「當前」幾個字來分別都沒有，草率不難由是而見。同年通過中央行政機關組織基準法，但對中央社政機關位階依然如故。民94年3

月又有未具名草案向行政院組織改造推動委員會提出「衛生及社會安全部組織架構規劃」草案，內中有社會保險及救助司、醫事及福利資源司、婦女及社會發展司，社會及家庭服務司，混合衛生與福利而拋棄了人民團體、合作事業、社區發展、觀護更生等，看似有衛社兼顧之意，實則無法遴得具應有之專才，兼亦有違職位分類之規定。

民 96 年 8 月國民年金法通過，主管機關明訂在中央為中央社政主管機關，但又訂出「柔性強制保險」這一新名詞，未依限繳納保費時，不處罰鍰亦不徵收滯納金（註 15），應保而又未投保的比率可想而知，中央亦只加了一個編組而已。

民 97 年政黨更替，「社會福利政策綱領」在衛社混沌之時，既未修正，亦未新訂，福利是在沒政策下推行。

民 98 年應是衛生署一廂情願所擬而沒有列出提擬單位的「衛生福利部架構」草案報告，內中有「由內政部『移入』衛生福利部之業務」，而衛生署業務沒有移入衛福部，業務就直接化為衛福部，有沒有尊重社會行政，不難由是而見。在另一方面內政部也在民 98 年有對社政界「摸頭」動作，召開組織調整專家諮詢會議，與會學界人士，有言調整合勞工比合衛生好、有言單獨設署於內政部比合衛生好、另有認為如政府決心合衛生至少也要加個「與」字，則是大家都認同。接著政務委員又提了一個接近衛生署意見的版本，可惜的是各說各話。行政院研考會卻透過報刊說這次組織再造「我們是玩真的，我們有信心」

（民 99 年 4 月 16 日聯合報），這句話有語病，是不是告訴社會，從 76 年以來別政府官員談政府組織改造都是在「玩假的」，最後經立法院通過、總統公布的是十三部九會，衛生福利部連個「與」字都沒有，交通及建設部還有個「及」字，社會行政給割裂了，摧毀了，社政部門將隨政院瘦身國家百年喜慶而被「併吞」（2010.4.16），主其事官員們也許會說這是組織再造所不能免，但問題是「安國大業」如果要修併，那合「勞動還是衛生」那個恰當，也是可以討論研究，因為勞、社是職位分類互通；縱是固執要與衛生併，合二個不同專業，竟連一個福利與衛生的「與」字都吝嗇，有多少人看得出衛生福利部是含衛生與福利二大項，一般人會誤以為衛生福利是公醫制度、健康保險、免費打針，更要提醒是新部會架構運作將在民國 101 年運作，而對馬英九先生競選時政見忘到九霄雲外，馬對福利機關政見原文是：「現行社福機關分屬不同部會，為解決多頭馬車亂象，減少福利資源浪費，應將中央社會福利主管機關提升至部級單位；建構從中央至縣市政府、鄉（鎮、市、區）公所，一條鞭以社會工作專業為主軸的服務體系（2008 馬英九網站），附帶的還須要再申明，中央社政單位的現行業務，除了組織規程已列出的外，還有很多是一般人想象不到的，例如以後處理十信倒閉、辦理國際選美、代辦台籍日本兵慰問、辦理回大陸探親、主辦雙十國慶以及早年各項社會運動，如「心靈改革」等，均是組織規程所未列，多為上級利用「交辦事項」而賦

予，是不是未符法則，姑且不論，以後如有類似案件，由「衛生福利」名義來主辦，會不會讓人啼笑皆非。

弱勢的社政單位，對不起弱勢民眾，諷刺的是馬總統(2010.5.20)在他就職二周年時，就以「大步向前，開創黃金十年」為題提出創新強國、文化興國、環保救國、憲政固國、福利安國、和平護國「六國論」。正是領袖有心強「福利安國」，幹部偏心重衛生，整個的中央社政機關就在私、偏心之下遭淡化，被支解，在巨變前夕，除了向社政機關未成立前，那些無名英雄致敬外，特將有中央社會行政機關後所有社政主管表列如後，對他們是忍辱負重，辛勞備至的給慰勉，還是未能建立起社政該有體系而譴責，就留給後人評吧！

社會部長及歷任社政主管簡介

社會部長

谷正綱（民 29 年 10 月至民 39 年 3 月），前社政業務係內務部及黨社會部掌管
社會司長

劉脩如（民 39 年 2 月至民 60 年 12 月）

黃永世（60 年 12 月至 64 年 12 月）

王家銓（64 年 12 月至 68 年 4 月）

詹騰孫（68 年 4 月至 73 年 2 月）

陳聰勝（73 年 2 月至 73 年 8 月）

徐學陶（73 年 8 月至 75 年 2 月）

蔡漢賢（75 年 2 月至 82 年 4 月）

白秀雄（82 年 4 月至 84 年 2 月）

陳武雄（84 年 2 月至 87 年 4 月）

劉邦富（87 年 4 月至 88 年 11 月）

蕭玉煌（88 年 11 月至 92 年 2 月）

邱汝娜（92 年 2 月至 93 年 7 月）

蘇麗瓊（93 年 7 月至 95 年 2 月）

曾中明（95 年 2 月至 98 年 3 月）

黃碧霞（98 年 3 月——）

註：另民 86 年 5 月 9 日性侵害防治委員會成立，88 年 4 月 23 日家庭暴力防治委員會成立，88 年 11 月 20 日兒童局成立，91 年 7 月 24 日家庭暴力及性侵害防治委員會成立（合併前二委員會）。（資料自社政年報整理）

伍、因需要會受重視 潮流下終必再起

中央社政機關的型態與定名，已是塵埃落定。縱是「狗」吠火車，亦無濟於事，但作為社政老兵總不能不盡其在我，說點忠言逆耳的話，以免後世有人譏笑社政界全都在裝聾作啞。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」、有「與」、有「及」外，中性有「福利部」、「福利委員會」、「衛生及社會安全部」，復古有「厚生省」等，時盛時衰，有主有從，你民間起哄熱鬧，決策者是抱著「姑妄言之姑聽之」，歷經十二位行政院長，仍未能找出社、衛平衡，主其事者揚言開了「一言堂」的公聽會，幹他的黑箱作業，學者專家意見，立法院有過的決議，都敵不過這些人的固執，而重回到民 78 年原擬的「衛生福利部」最不恰適的名稱，證之憲法及增修條文、福利政策、國際潮流、學者專家意見以及廣大民眾認知應可知道並非虛言。

試看憲法基本國策第四節「社會安全」，僅一五七條的「應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」。平心思索，我們現在的「健保」要繳費、要部分負擔，有不支付項目能算「公醫」嗎？就是憲法增修條文第十條還是「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」，仍是將衛生納在社會福利之內。再看民 83 年國民黨執政時所訂的「社會福利政策綱領」，前言中建立社會安全制度五項重點中只有「醫療保健增進全民健康」一項，而九項基本原則亦只有第九項「保障國民享有均等醫療保健服務之權利」。就是民進黨執政時民 93 年所訂的「社會政策綱領」的原則中也是「提升社會福利行政組織位階，合併衛生與社會福利主管部門」、「健康與醫療照護」，也只是六大項中一項而已。再看國際趨向社會福利之組織，自聯合國創立迄今，一直備受重視。民 36 年(1947)3 月 29 日聯合國第四十三項決議案，要求經濟及社會委員會進行一項「各國現行社會福利行政」的研究。嗣後「聯合國社會發展委員會」曾明示「增進個人及社會福利能否成功，端視其領導人員及工作幹部曾否接受社工專業教育為定；唯有加強專業教育，始能提高福利專業水準及專業精神；亦唯有具備高度專業水準與專業精神之工作人員，始能充分發揮社會福利之效能」。接著再看美國衛生及人群服務部刊印之「各國社會安全制度要覽」中統計世界各國中央社會（福利）行政機關組織模式可看出，在社政單獨成部，或與勞工合併，或與衛生合併之三種

模式中，以與勞動合併設部者占最多，單獨成部者次之，與衛生合併設部者再次之，進一步再找幾個國作個案觀察，美國早就將衛生教育福利部(HEW)改為衛生及人群服務部，福利另設不同單位如社會安全總署及重點在各州；英國亦將原衛生及社會安全部分開設立；日本亦改為「厚生勞動者」；那怕紐西蘭都用「社會發展部」。還有，再看由國內相關學者各本自我見解分析社政該何去何從的論見（註 16）來看，認同衛社合併的不到百分之二十，且是社、衛平衡而非併吞式的合併。

更由於社會行政不是單純的發救助，他須要掌握國際流的國際化，更須要秉持文化特色的國情化，依附在衛生下，自難以發揮。尚書中早列出堯舜時代就有「爭五福去六極」之說，五福是壽、富、康寧、攸好德、老終命的全人關懷；六極是兇、疾、憂、貧、惡、弱的生活問題排除，既須深度，也須精度，如果交由判定有無「狂牛症」時，很天真的說「趕着去選舉，沒有交接」（民 99 年 12 月 10 日聯合報）不負責的疏失，或是對健保保費提出「虛擬薪資」，一夕之間又改回「個人薪資」的反覆無常（民 99 年 12 月 13 日聯合報），被消保會列為對消費者保護不夠的十大事件，那能否帶社會行政走上正途，就不由得不感到憂慮。

更何況如果有因成見而誤導，因欠實務經驗而偏差，或是面對權貴曲從求取寵，或是保護自我諂媚而戀棧，形成了這樣不倫不類的形態，我們此時不必作無謂的爭辯，且看 101 年實施後會不會發生下

列的問題來定是非對錯。當然最希望是修正預作規劃而減輕，否則到時再檢視發展來判定有無悖離事實的缺失。

一、依據不遵循

憲法含增修條文、社會福利政策綱領、總統「福利安國」的論調等都是福利為主、衛生為輔，如今顛倒主從，連平等都不顧能不感慨。

二、取向不正確

立法院曾有的決議、世界潮流的趨向、專家學者的認知都認為單獨設部、社勞合併、社衛合併三者之中，以目前決定認同的人最少。

三、名稱不恰適

既是合二大專業於一體，連個「與」字都吝嗇，將助人自助可以激發人力的積極社政專業隱匿在醫療照護中。

四、體系不兼容

在公務人員職位分類中屬二個不同專業，人員不能互調，中央容或在差異中共存，到了基層，協調合作必更艱困；如果未來實施時是中央合而地方照舊社、衛分立，則更是硬著頭皮知錯不改。

五、構想不周到

將社團摒除、淡視社區、疏忽觀護，支解了社會行政，也隔離了社團，疏離了第三部門參與福利的直接互動與相關性。

日後在實際運作時，一定還會有更多細節，如有無「加級」會形成在一個部內有同工不同酬的差異，專業互爭與不能互調扞格等。至願筆者坦誠的檢討是杞人憂天，更願天佑社政，粗淺的看是大言「無縫接軌」變成「無從接軌」，否則只好期盼當年（民 78 年）提升社會福利位階聯盟的耕耘者精神長存；明日社政才俊菁英本自發，以顧蒼生開拓福利的豪邁，再造新社政的完美。

（本文作者蔡漢賢現為中華社會行政學會名譽理事長）

註釋

註 1：史料研究中心，民 62 年，中華民國史事記要初稿。

註 2：俞敏良，民 35 年，中國社會救濟之歷史發展，社會建設一卷二期。

註 3：張其昀，民 46 年，國父全書，頁 479，國防研究院。

註 4：出自民 13 年建國大綱第二條、第十一條。

註 5：周味辛，民 35 年，上海市社會局沿革，社會月刊。

註 6：社會部（黨），民 28 年，中央社會部成立及決議改隸行政院之經過，社會部。

註 7：國民政府訓令渝文字第 380 號令。

註 8：國民政府，民 29 年，渝文字第 6685、6686 號令。

- 註 9：社會部組織法第四條，民 29 年，國民政府。
- 註 10：劉崇齡，社會福利行政工作經驗傳承，頁 3，民 92 年，社政學會。
- 註 11：行政院，77 年，行政院研修小組總報告，第 3 頁。
- 註 12：社工專協，民 85 年，推展成立社會福利部運動工作實錄，頁 12。
- 註 13：內政部，民 85 年，內政部組織法研修經過及修正要點報告。
- 註 14：行政院，民 92 年 3 月 17 日網頁。
- 註 15：勞工保險局，民 97 年，國民年金保險業務說明手冊，頁 8。
- 註 16：徐學陶、蔡漢賢，民 92 年，我國社會行政機關應有型態之建議論見彙編，社政學會。

參考文獻

- 內政部，民 91 年，全國社會福利會議特刊，社區發展季刊。
- 內政部，民 99 年，社政年報。
- 史料研究中心，民 62 年，中華民國史事記要初稿。
- 李瑞金，民 99 年，社會福利國際化與國情化，社政學會。
- 李明政，民 82 年，近代臺灣社會行政的發展，臺灣省文獻會。
- 社工專協，民 85 年，推展成立社會福利部運動工作實錄。
- 社會司，民 82 年，社會福利專業組織調整檢討報告，內政部。
- 朱辛流，民 42 年，社會行政概論，中華。
- 周建卿，民 81 年，中華社會福利法制史，黎明。
- 金平歐，民 48 年，蔣總統社會行政言論精編，文物供應社。
- 柯象峰，民 36 年，社會救濟，正中。
- 孫本文，民 32 年，社會行政概論，文化服務社。
- 孫健忠，民 80 年，增設衛生福利部的爭議回顧與分析，興大。
- 張其昀編，民 46 年，國父全書，國防研究院。
- 黃永滋，民 35 年，社會行政概論，改造出版社。
- 鄭慧瑩譯，民 79 年，各國社會福利行政的趨勢，社會司。
- 劉脩如，民 64 年，社會福利行政，正中。
- 蔡明珪，民 87 年，中央社會行政組織體系之探討，立法院。
- 蔡明珪，民 91 年，關於社會福利組織再造芻議，立法院。
- 蔡漢賢，民 77 年，中華民國社會行政的成長與探析，社區中心。
- 蔡漢賢編，民 77 年，世界主要國家社會行政機關簡介，社區中心。

蔡漢賢編，民 85 年，社會福利行政工作經驗傳承，社政學會。

蔡漢賢編，民 91 年，五十年來的兒童福利，社政學會。

蔡漢賢編，民 92 年，我國社會行政機關應有型態論見彙編，社政學會。

蔡漢賢、李明政、徐娟玉編著，民 100 年，中華社會福利經典選析，社政學會。