

中央與地方可以有效對口？

—以未來衛生福利部的業務為例

陳朝建

問題背景

中央政府的組織再造正在如火如荼進行之中，預計 2012 年元月起，既有行政院所屬的 37 個部會將調整為 29 個部會；不僅如此，地方政府的組織、業務、功能也都在調整之中，尤其是在五都改制之後，許多直轄市或縣市也都展開新的地方政府組織再造。其中，以直轄市或縣市地方政府的社會局處來說，其中央主管機關過去為內政部，各業務之窗口集中於社會司，2012 年元月組織改造後，其中央主管機關將改為衛生福利部，各業務之窗口恐分散或重組，該如何面對？即屬值得分析的課題。以下即以未來衛生福利部的業務權責為主，進行中央與地方的服務窗口或業務對應窗口的議題分析。

議題分析

首先，現階段中央政府組織再造的結果是，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、

規劃與評估，屬政策幕僚機關；另近年來於部分縣市改制直轄市後，直轄市政府相關組織職能將重新整併，業務功能亦將重新調整，但如以各中央委辦事項（如未來衛生福利部之推行原住民或客家相關政策為例），將因機關業務調整，導致地方行政機關在業務功能與指揮監督對應關係上產生變化及組織功能調整，亦即除面臨傳統之業務的對口與聯繫管道產生改變外，直轄市或縣市政府的衛生局、社會局處與教育局處（如地方的教育局處必須協助衛生保健教育任務的關係）等如何推動，亦非無疑問。

特別是在行政院組織改造後，地方政府（尤其是直轄市或縣市政府）的對口單位是否也該隨之調整等（目前分設衛生局與社會局處），即屬後續值得探討的課題。在此，如依據行政院研究發展考核委員會的規劃，衛生福利部之所以成立的理由是，「近年來由於總生育率下降、未婚人口增加、外籍及大陸配偶增加等，我國人口結構逐漸因少子化、人口老化而改變，相對應之社會政

策，特別是中老年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，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。」。基此，2012年元月行政院組織改造後的衛生福利部，係以「全人照顧」（從出生到死亡）為組織再造之目標。

但是，儘管行政院之組織改造已經箭在弦上，對直轄市或縣市政府而言，仍由衛生局與社會局處分別職掌相關業務，而與中央組改後的衛生福利部對應。正因為如此，衛生福利部成立後，相關業務依法交由各直轄市或縣市政府辦理時，由於地方仍係以衛生局與社會局處推動醫療衛生暨社會福利之業務；屆時就可能會出現即使中央的衛生福利部完成相關政策的整合指令而交由地方同步執行時，卻形成衛生、社會兩局處業務的分工仍需再次整合或磨合的窘境，同時又導致中央、地方間的社會福利業務之督導聯繫也需重整或重構，而降低行政效率。如醫療衛生保健與社會福利、社會救助的整合資訊系統之建置，本需龐大經費與人力、業務成本，

但因地方由兩個局處分別掌理，是否有效整合，即非無疑義。

從而，對多數的直轄市或縣市政府來說，如果維持衛生局與社會局處的組織建制，則兩個局處之間勢必得成立跨局處的任務編組或特定的平台作業系統，讓中央與地方的衛生福利業務之對應窗口能夠有效整合，而非只是仰賴衛生局與社會局處的專責人員之定期開會協調而已。

政策建議

最後，回到未來衛生福利部甚或行政院組織改造後各部會的業務權責觀之，如果要讓各該業務之中央與地方的服務窗口有效對應的話，則以下三項作為必須開展營運：

- 一、籌組並積極運作所謂的「中央與地方組織調整對話小組」，全面檢討或預設未來中央與地方的服務窗口調整的相關問題；
- 二、以未來衛生福利部的業務來說，即須定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」，積極整合中央與地方的服務窗口如何有效對應的問題（同理，其他各部會的業務，亦同）。
- 三、衛生福利部須就每個直轄市或縣市

的服務窗口，表列出「中央與地方局處對應窗口一覽表」（同理，其他各部會的業務，亦同）。

另外，許多的新興重點業務如反毒業務，在中央即涉及衛生福利部、法務部與內政部等各部會的業務，而在地方即涉及衛生局、社會局、教育局、警察局與相關局處的業務；單以中央與地方的服務窗口必須有效對應來說，並不容易。

同理，即使是傳統的業務如兒童與青少年暑假期間的休閒活動業務來看，在中央即涉及教育部的權責為主（其他部會如內政部或衛生福利部等為輔），在地方則可能涉及教育局處、社會局處的權責，不僅如此，兒童與青少年身心健康場所的稽查，又屬於警察局的業務，從而必須整合教育、社政、勞工、新聞、衛生、消防、都市發展、經濟發展等相關的組織單元組成「聯合稽查小組」，以維護兒童與青少年暑假期間的休閒活動的身心健康。

正因為如此，每一類的業務如前述的衛生福利部之業務，對直轄市或縣市地方政府而言，並非只是單純的所屬衛生局、社會局處之業務，也可能涉及諸多局處的權責；甚至，再以上揭的兒童與青少年暑假期間的休閒活動業務為例，在 A 直轄市或縣市可能依其自治

權責劃歸為教育局處主管（如台北市係規劃為教育局處的權責，而與中央的教育部對應），但在 B 直轄市或縣市可能依其自治權責劃歸為社會局處主管（如台中市長久以來即劃歸為社會局處之權責，但社會局處卻須中央的衛生福利部對應，還是依舊與中央的教育部對應？），且都會涉及其他局處之間的相互職務協助問題。BT