

新加坡志願性福利組織和政府公部門 的互動關係探討

黃子庭

摘 要

新加坡的社會福利政策在先進工業國中是屬於相當特殊的類型，由於建國者李光耀的摒棄西方式福利國家的思想，強調「自助」及「志願主義」的福利意識型態，以個人、家庭、社區作為承擔福利的基本單位。本文即探討在此種背景下新加坡的志願性福利組織的範疇、功能，及其對於社會服務及福利承擔起什麼樣的責任，與志願性福利組織和政府福利公部門之間的互動關係。

關鍵字：志願性福利組織、志願主義、社區主義、社區發展部、全國社會服務委員會。

Abstract

The social welfare policy in Singapore is a particularly unique one in new industrialized countries. Since Lee Kuan Yew, the nation-founder, abhorred much in the western welfare state and emphasized the ideology of self-reliance and voluntarism, individuals and families are doomed to be the basic units assuming responsibility of social welfare. This essay aim at exploring in such backgrounds the categories and functions of voluntary welfare organizations in Singapore, and their responsibility to assume. Moreover, their interactions with the public government sector is the purpose of this reseach.

Keywords：Voluntary Welfare Organizations (VWOs)、voluntarism、communitarianism、Ministry of Community Development and Sports (MCDS)、National Council of Social Service。

一、前言

新加坡的社會福利政策在東亞國家的社會福利政策中屬於相當特殊的類型，它的經濟發展及競爭力雖然與世界先進工業國並駕其驅，但其社會福利支出僅佔 GNP 的 1% 左右，它的「社會福利政策」是以強迫個人儲蓄的「中央公積金」(Central Provident Fund) 作為基礎的一系列涵蓋住屋、醫療、教育等等的政策，因此如 Mukul Asher 或 M.Ramesh 等學者皆質疑新加坡的社會福利保障的程度。(註 1) 新加坡之所以採行如此的社會福利政策，與其建國者李光耀所努力提倡的以共識、家庭倫理作為作基礎的「亞洲價值」(Asian Value) 和「自助」(self-reliant) 式的福利意識型態有關。因此，新加坡的社會福利政策可以分為以下幾個層次：以個人、家庭作為基礎，社區作為中層組織，政府作為殘補式的補充性角色及提供少量的公共救助。而新加坡範圍廣泛且數量眾多的志願性服務組織便在個人和政府之間扮演了相當重要的穿針引線角色，本文即在探討新加坡志願性社會福利組織的功能、類別，及其與政府的公部門之間的互動關係。

二、新加坡志願性社會福利組織的定義

首先，需對本文標題所使用的「志願性組織」這個名詞稍作說明。「志願性部門」(voluntary sector) 或「志願性社會福利組織」(voluntary welfare organizations, VWOs) 是在英國習慣使用的名稱，是指獨立於政府與市場運作之外的團體或組織。臺灣受到美國的影響較大，通常沿用

美國所使用的「非營利部門」(nonprofit sector)，而在世界各國常用的名稱尚有「第三部門」(the third sector)、「慈善部門」(charity sector)、「獨立部門」(independent sector)、「免稅部門」(tax-exempt sector)、「非政府部門」(non-government sector) 等等。一般而言，在英文中 Voluntary Sector 和 Non-Profit 可以互換，Salamon 指出非營利組織的六大特質：1. 正式的組織。2. 民間私人性質。3. 利潤不直接分配給其工作人員或成員。4. 能夠自我治理。5. 志願人員的參與。6. 公共利益的屬性，此亦可以作為志願性福利組織的特徵。而本文中「新加坡志願性社會福利組織」(Voluntary Welfare Organizations in Singapore) 一詞也採用相近的定義，泛指因志願主義及社會福利動機而發展出來的各類非政府組織 (non-government organizations)、鄰里組織、自助或互助團體、提供服務的非營利機構、壓力團體、醫療或社會研究團體、協調資源的中介組織 (intermediary organizations) 等，其活動宗旨以慈善募款、社會救濟、及針對特定的弱勢人口如殘障人士及老人、兒童、低收入家庭提供各種社會福利服務。(註 2) 至於本文中所指的「政府公部門」僅限於與社會福利有關的政府公部門。

三、新加坡志願性社會福利組織的歷史演進及分類

(一) 新加坡志願性社會福利組織的歷史演進
社會福利的落實除了政府部門的政策制定，必須要有民間志願社會福利組織 (Voluntary Welfare Organizations, VWOs)

來承擔起其他政府無法照顧負責的部分。新加坡志願社會福利工作，在新加坡不同階段的經濟和社會發展趨勢中，有不同的進展。

在 40 年代中，第二次世界大戰爆發以後，慈善團體紛紛成立，以應付戰爭引起的社會不安和失調，為貧苦老人提供糧食、醫藥和喪葬服務，以減輕民生疾苦。

50 年代志願性社會團體所要應付的是保健和人口控制問題，例如：新加坡防癆協會克服了肺病的難題，新加坡麻瘋救濟協會（Singapore Leprosy Relief Association）解決了麻瘋的問題，家庭計畫協會（Family Planning Association）關注家庭計畫的需求等等。

隨著貧窮和基本保健需求獲得解決，60 年代新加坡志願社會福利工作集中於為特別人士而服務，尤其是身心殘障人士及問題兒童。此外社會上的新難題諸如濫用毒品、精神疾病、癌症病患的增多，許多新功能的志願性社福團體也因應而成立，如新加坡肅毒協會（Singapore Anti-Narcotics Association）、新加坡癌症協會（Singapore Cancer Society）等。

70 至 80 年代，新加坡成為東亞四小龍之一，由於城市現代化和經濟快速發展的衝擊，造成許多核心家庭的產生，部分小家庭不再擔負起照顧家中老人的責任，以致老人問題漸漸成為社福團體經營的重心，除了「日間安康老人中心」和「樂齡俱樂部」（Senior Citizen's Clubs）之外，新加坡建屋局也在住宅區設立收容所，照顧貧苦老人及病人。（註 3）

根據新加坡統計局人口成長趨勢報告，新加坡的人口老化將是未來國家社會

福利所要面臨的重要挑戰，2030 年 60 歲以上人口將達全人口總數的 27%，高齡的 old-old（75 歲以上）將從 1.3% 增加到 2.6%，有經濟能力者撫養無經濟能力者的比例將從 1988 年的 8.2:1 增加到 2030 年的 2.2:1，反映了未來勞動力市場的萎縮及社會福利的負擔將更為加重。（註 4）

（二）新加坡志願性社會福利組織的分類

由於新加坡的志願性社會福利組織範圍涵概甚廣，本文只能約略將其分為幾大類，並舉出代表性的組織加以說明其功能。

新加坡的志願性社會福利組織大致可以分為以下幾類：

1. 民間基金會：在新加坡，幾乎所有的基金會都是以從事社區、慈善、文教活動為主要宗旨。按其資金來源，可分為兩類：第一類是設有一筆本金，通過投資活動，把賺取的利潤拿來資助特定的活動及事業。第二類透過募款來籌集資金。新加坡以慈善事業為宗旨的基金會最早出現於 50 年代初期，到目前為止，各種不同性質的基金會紛紛設立。（註 5）

其中，貢獻最大的是李氏基金和邵氏基金。李氏基金為企業家李光前在 1952 年設立，該基金會有組織地資助各種社會救濟活動，並捐款創辦南洋大學、學院、圖書館、體育或其他文化活動，慈善範圍涵蓋甚廣。其資本額超過 1,000 萬新幣，李氏基金早期的重心在教育方面，教育支出占總支出的 70%，近來因將重心轉至贊助文化藝術團體及救助老人，教育支出減到 50%。（註 6）

而邵氏基金於 1957 年 10 月註冊成立，基金總資本額在 1,000 萬新幣以上，近年來該基金會每年撥出 15 萬新幣作為

慈善捐款發給 3,000 名老人，每人 50 元。到 1990 年為止，該基金會一共捐出 1.5 億新元的資金作為各種慈善服務之用，其中 60% 捐作教育及醫藥事業之用，15% 捐作社會服務之用，15% 則捐給各種慈善福利團體。(註 7)

2. 種族宗教福利組織：新加坡為一多元種族社會，新加坡政府無論在語言、教育、住宅政策上皆努力地推動和培養「多種種族的意識」，以促進族群間的和諧相處。除了政府的努力推動種族平等外，民間也有相關的組織為促進種族自身的福利而努力。例如「樟宜印族福利中心」(Chanyi Indian Community Welfare Centre) 成立於 1958 年 8 月 23 日，主要目標是為了促進印度人的福利，保護其利益和提倡教育，消除印度人與其他種族之間的隔閡。該中心除成立一間樟怡淡米爾學校之外，還開辦了夜間課程，這些課程包括淡米爾語、英文和數學。為了繼續發展，該中心也在永隆和實乞納設立居民委員會，其經費全部來自於公眾人士的捐款。(註 8) 此外，新加坡的宗教也隨著種族而多元化，相關的宗教福利組織如「回教福利協會」(Islamic Welfare Association)、「回教福利及慈善組織」(The Muslim Welfare and Benevolent Association)、「新加坡佛教福利協會」(The Singapore Buddhist Welfare Services) 等。

3. 兒童福利組織：其將新加坡的兒童福利組織依功能大致可分為四大類：(1) 兒童慈善組織 (Children's Charitable Associations)：如「新加坡兒童會」(Singapore Children's Society)、「新加坡兒童慈善協會」(The Children's Charities Association of

Singapore) 等。(2) 兒童療養組織 (Children's Convalescent Home)：如「新加坡痙攣兒童協會」(The Spastic Children's Association of Singapore)、「兒童會療養院」(Convalescent Home of SCS)。(3) 兒童收養組織 (Children's Home)：如「兒童城會院」(Boy's Town Alumni)、「聖嬰孤兒院」(Infant Jesus & Convent Orphanage Home for Abandoned Babies) 等。(4) 兒童康樂組織 (Boy's Club)：如「麥波申兒童俱樂部」(MacPherson Boy's Club)、「兒童樂鋒會」(Joyful Vanguard Movement) 等。(5) 托兒所 (Child Care Centers)：包括與職總 (NTUC)、人協 (PA)、基督教女青年會、基督教女長老會所合辦的托兒所。(註 9)

4. 老人福利組織：至 1982 年為止，新加坡政府設立的老人院有 4 間，兀蘭老人院 (Woodlands Home for the Aged) 可容納 778 人；兀斯督老人院 (Woodstock Home for the Aged) 可容納 100 人；布斯園老人院 (Bushey Park Home) 可容納 270 人；車間老人院 (Chia Keng Home) 可容納 210 人。(註 10)

除此之外，在社會事務部監督和輔助下，各種志願福利組織、宗教團體，也設立了 45 間老人院。其中 16 間是老人所，由公民諮詢委員會、互助社、教堂及服務團體設立，共可收容 410 人，專門收容能自己照顧自己，沒有任何親屬的老年人。13 間志願團體老人收容所，總共可容納 1152 人，專門收容能自由走動無需特別照顧的老人，他們必須無親屬。12 間廟宇庵堂主辦的安老院，可容納 512 人，入住者大多數是健康而且有捐款給神廟的老年人。4 間私營老人院，可容納 125 人，專

門收容親屬可支付生活費的老人，每月收費由 250 到 1000 元不等。(註 11)

而目前新加坡的老人福利組織按功能可分為三類：(1)樂齡俱樂部 (Senior Citizens' Welfare Associations)：大部分作為老人交誼聯歡之用。(2)老人收養所 (Homes for the Aged)：行動方便而無子女奉養的老人。(3)老人療養院 (Senior Citizens' Convalescent Homes)：對生病老人提供醫療及住宿，近來 VWOs 所經營的老人照護中心及醫院，也獲得政府的補助。

5.殘缺救助福利組織：如「新加坡盲人協會」(Singapore Association for the Blind)等。「盲人福音會」(Gospel Ministry to the Blind)、「癱瘓救助會」(The Society for Aid to the Paralysed)、「新加坡聾人協會」(Singapore Association for the Deaf)、「智能不足活動」(Movement for the Intellectually Disabled of Singapore)等，其功能多以提供殘障人士教育及職業技術訓練為主。(註 12)

6.其他：例如針對罪犯或受刑人而設的更生保護組織 (Aftercare Association)，在新加坡有兩種更生保護機構：「新加坡更生保護協會」(Singapore Aftercare Association, SACA)及「新加坡反毒協會」(Singapore Anti-Narcotics Association, SANA)，它們共同推動個案處理架構，人犯在釋放前兩個月，更生個案管理者負責挑選人犯，再確認其需要及研擬適合的更生保護計畫，並在人犯釋放六個月提供必要支援與協助，而所謂「共同指導更生保護計畫」(Co-ordinated Aftercare Programme)係指整合各類政府及民間機構，共同提供出獄人的更生服務，以滿足其生

活的需要。(註 13)這類保護計畫通常涵蓋了官方(內政部)、半官方(新加坡復原技訓企業管理局)、志願福利機構(新加坡反毒協會、新加坡復原援助會、工業及服務合作社、國家福利理事會)等以成立網絡結合所有資源。

由於新加坡的志願性福利組織的募款金額、內部運作及詳細數據通常不對外公開，新加坡官方及學者亦少有正式調查及研究，但可以肯定的是新加坡的志願性福利組織不但種類廣泛，且在社會福利中扮演相當重要的角色。

四、新加坡志願性社會福利組織和政府公部門的合作

(一)政府公部門的引導

由於新加坡的社會福利政策制定執行都受到人民行動黨政府，甚至是人民行動黨的創建者李光耀其個人福利意識型態的影響，在李光耀堅持摒棄西方福利國家的沉重包袱，建立起具有東方特色的社會保障制度，因而責成政府成立相關的部門以訂定其福利理念執行的方向，並指導和補助 VWOs 的經營。政府公部門中最重要的福利部門為「社區發展及運動部」(The Ministry of Community Development and Sports, MCDS)。

1.「社區發展及運動部」(The Ministry of Community Development and Sports, MCDS)(舊稱「社區發展部」(The Ministry of Community Development))

「社區發展及運動部」(The Ministry of Community Development and Sports, MCDS)在 1985 年尚稱為「社區發展部」

(The Ministry of Community Development, 以下簡稱 MCD), 由合併「社會事務部」(Ministry of Social Affairs) 和「文化部」(Ministry of Culture) 而成。

MCD 之下又包括「社會防護及社區關係部」(Social defence and community relations division)、「福利部」(Welfare Devision)、「文化事務部」(Cultural Affairs division)、「管理資訊及計畫部」(Management information and planning division) 和「行政部」(Administration division)。(註 14) MCD 的基本目標和核心理念是要在多元種族的新加坡中塑造一個「新加坡人的社群」(Singaporean Community), 其政策制定也以此作為前提。但社群的意義在不同的內容下有所不同, 政治社群指的是「建立國家」(nation-building), 地區卻往往因種族忠誠而聯繫在一起, 因此,「新加坡人的社群」其意義是模糊的。

「社會防護及社區關係部」(Social defence and community relations division) 之下又包括「社區關係」(community relations)、「社會防衛」(social defence)、「公共事務」(public affairs) 及監督「人民協會及國家社區領袖訓練機構」(People's Association and National Community Leadership Training Institute)。在各部門 (divisions) 下, 基層組織如「公民諮詢委員會」(Citizen's Consultative Committees, CCCs) 和「居民委員會」(Residents Committes, RCs) 是政府和人民溝通的管道。1985 年並增設一個「回饋單位」(Feedback Unit) 以蒐集議題與政策上的公共輿論, 這個部門其功能最重要還是政

治性的, 提供不同意見的匯集管道, 爭取人民對政府的支持。雖然 MCD 有涉及相關福利的募款活動, 但首要目標還是培養多種族的國家意識, 及和諧穩定的社區關係。(註 15)

MCD 的「福利部」(Welfare Devision) 之下又可分為「家庭服務發展」(Family Services Development)、「老人公民發展」(Senior Citizens' Development)、「社會支持」(Social Support) 和「矯正」(Rehabilitation), 也包括對新加坡社會福利理事會 (The Singapore Council of Social Service, SCSS, 現為 NCSS) 的監督。(註 16)

新加坡政府對人民申請「公共救助」(Public Assistance, PA) 把關十分嚴格, PA 申請的嚴格標準強調了政府不讓大眾把政府的補助視為理所當然的立場, 另一方面, 政府卻極為鼓勵民間志願社會福利組織 (Voluntary Welfare Organizations, VWOs) 的設立, 將補助金額由最初的 50% 提高到 80%, 同時補助的方式包括提供資金、土地、技術等, 各項福利計畫並常有政府跨部門之間的合作。

根據政策上的優先性, 政府補助最主要用於家庭。尤其是在 1989 年對「家庭服務發展」(Family Services Development) 的補助已超過了「福利服務」(Welfare Services)。花在托兒設施上的經費為了「要鼓勵母親去工作, 以及增加人口成長率」。(註 17) 自 1985 年以來, 托兒中心的數目增加到 185 間, 1989 年有 11,128 間, 登記有案者有 10,301 間。相關的鼓勵計畫有: 政府和 HDB 提供房地以供發展; 提供資金最高達 \$40,000 元以供裝修及購買

設備；承諾給予過戶 HDB 房產 20% 的費用；開始營運時收入低給予額外的補助。（註 18）

1988 年通過「兒童照顧中心法案」(Child Care Centers Act)，授權 MCD 發給托兒中心執照，並管理訂定相關的規則。1987 年家長將孩童送到核可的托兒中心，全日者給予 \$100 的補助，半日者給予 \$50 的補助。就 1989 年而言，給予職業婦女的補助費達到 \$9,372,260。

其他的輔助性措施包括「兒童照顧資訊服務」(The Child Care Information Services)、
「父母教育方案」(The Parent Education Program)、
「家庭週」(Family Week) 及促進「健康家庭生活」的研究小組。

雖然以上這些多功能的家庭服務中心經營成功，但選擇就業與留在家庭仍是婦女的兩難，困擾著家庭及最前線的福利機構。

2003 年 MCDS 提出「家庭房屋自有及教育」(the Home Ownership Plus Education, HOPE) 和「工作援助方案」(Work Assistance Programme, WAP) 以幫助低收入戶家庭，前者為低收入的小家庭提供住屋貸款、子女教育補助及父母職業訓練的三合一計畫，後者為低收入的家庭尋找就業機會，同時提供待業的救助。（註 19）

和「家庭服務發展」(Family Services Development) 部門一樣地「高齡公民發展」(Senior Citizens' Development) 部門也是強調家庭在照顧長者方面的角色。政府並沒有經營國營的退休者之家，而是給貧窮的人，乞丐與流浪漢被收容在「兀蘭老人院」等三個政府機構中。到 1989 年為止，

有 43 個志願性的老人中心及 24 個商業性質的老人中心成立，1988 年通過了「老人中心法案」(the Homes for the Aged Act)，1989 年通過了「高齡管理之家」(Home for the Aged Regulation)，「樂齡週」(Senior Citizens' Week) 也自 1978 年開始就舉辦。「社區發展部」提供了一些志願性質的計畫，如「家庭救助服務」(Home Help Service)、
「日間照護中心」(Day Care Centers)、
「用餐服務」(Meals Service)、
「休息照護服務」(Respite Care Service)、
「住家照護服務」(Domiciliary Nursing Service) 等等。

至於對殘障者的照顧，MCD 和 VWOs 的方式是合作性質的。MCD 和 SCSS (現 NCSS) 其他的 VWOs 一起運作。政府提供 VWOs 教育及訓練的設施，如 1987 年由 SCSS (現 NCSS) 和 VWOs 所共同經營的「瑪格麗特駕駛特別學校」(Margaret Drive Special School)。1989 年在相關 VWOs 不斷遊說之下，教育部決定要為殘障者教育募集資金，1987 年開始「社區發展部」就已和 SCSS (現 NCSS) 合作「集中工作職業介紹服務」(Centralized Job Placement Service, CJPS)，以提供殘障者的訓練及就業。（註 20）

而近年來 MCD 重新改組，合併體育部而成「社區發展及運動部」(The Ministry of Community Development and Sports，簡稱 MCDS)。MCDS 之下有 12 個機構，其中和社會福利有關者為「社區及社會部門發展部」(Community and Social Sector Development Division)、
「高齡發展部」(Elderly Development Division)、
「家庭發展部」(Family Development Division)、
「矯

正保護部」(Rehabilitation and Protection Division)、「社會支持部」(Social Support Division)。(註 21) MCDS 各新部門的宗旨、功能及其所推出的計畫、活動如下：

(1)「社會支持部」(Social Support Division)：包括「社會援助分部」(Social Assistance Branch)、「殘障政策分部」(Disability Policy Branch)、「家長法庭」(Tribunal for Maintenance of Parents)。其中「社會援助分部」(Social Assistance Branch)的活動包括「公共救助」(Public Assistance (PA) and Special Grant (SG) Schemes)、「臨時經濟救助計畫」(Interim Financial Assistance Scheme (IFAS))、「小家庭改善計畫」(Small Families Improvement Scheme (SFIS))、「租金及公用設施援助計畫」(Rent and Utilities Assistance Scheme (RUAS))等。這些計畫於 2001 年 4 月起由「社區發展理事會」(Community Development Councils (CDCs))執行。

(2)「社區及社會部門發展分部」(Community and Social Sector Development Division)：其下分為四個部門，和福利相關者為「志願部門發展部」(Voluntary Sector Development)。志願部門發展部和 VWOs 保護傘主體的「國立社會服務理事會」(National Council of Social Service)的合作密切，同時和「國立志願服務中心」(National Volunteer Centre)也一起合作來推動志願主義。「志願部門發展部」(Voluntary Sector Development)的重要性在於制定政策鼓勵慈善行為以及個人及公私行號的捐款。

(3)「高齡發展分部」(Elderly Development Division)：本部主要透過「高齡人

口跨部會會議」(the Inter-Ministerial Committee on the Ageing Population (IMC))來主導和實行 IMC 的建議以配合高齡人口的需要，其功能有如 IMC 的秘書處。IMC 成員涵蓋了公部門、私人企業及一般平民的代表。它也統合各會政府部會間的努力以確保廣泛的整合途徑。本部最主要的工作還是老年人口的「以社區為基礎的方案」(community-based programmes)和「居家照護服務」(residential care services)，「許多援助之手」(Many Helping Hands)的方法主要牽涉到政府、公民和社區的相互合作。本部也和 CDCs 合作以確保方案的永續發展。

(4)「矯正保護部」(Rehabilitation and Protection Division)：本部的宗旨在於與家長合作，提供孩童及家庭保護，包括防範家庭暴力及防治少年犯罪等，其相關的分部有「家庭兒童保護及福利分部」(Family and Child Protection and Welfare Branch)和「居家矯治分部」(Residential Rehabilitation Branch)（提供 Singapore Boys' Home, Toa Payoh Girls' Home and Singapore Boys' Hostel 三個機構作為適應不良少年的觀護場所）、「更生保護分部」(Probation Services Branch)。

2.「國立社會服務理事會」(National Council of Social Service, NCSS)(舊稱「新加坡社會服務理事會」(Singapore Council of Social Service, SCSS))(註 22)

NCSS 是政府的法定機構(government statutory body)，其主要功能是作為 VWOs 的「保護傘組織」(umbrella organization)，它也是聯結 VWOs 的「統合體」(co-ordinating body)，它規定服務救濟的

標準，提供資訊來源及作為政府相關部門的連接。透過「新加坡社區基金」(Community Chest of Singapore, 以下稱 CCS), VWOs 並不必單獨進行募款。新加坡社會福利理事會對其分支機構的預算有支配權，所有公共捐贈先交給新加坡社會福利理事會，再分配給 VWOs。

透過 the annual Charity Sweep、the Heart Strings Event and Christmas Sharity 等等捐款計畫，CCS 能一直保有廣大群眾的支持。

此外，另一個主要募款來源是「受僱者社會救援」(SHARE program, Social Help and Assistance Raised by Employees), 以 1989 年 20% 的工作人口每人每月捐\$3，其總數達到 CCS 年度募款額的 46%，公積金局在此計畫中也扮演著幫助募款的角色。

1991 年 CCS 的年度報告顯示，其所募得的金額是\$21.6 million，有 43 個 VWOs 和 117,000 人次受惠，和 1984 年的\$3.5 million 比起來，獲得近 5 倍成長。(註 23) 在其 25 週年紀念時，SCSS 和 CCS 之下分別成立兩個基金，分別募集到\$35 million 和\$25 million。

募款是新加坡社會福利的重要來源，例如設在每個公共組屋區的「家庭服務中心」(Family Service Centers)，其經費來源一半是由中央政府社會福利部門的 MCDS 所募得，而另一收入來源則是「新加坡社區基金」(CCS) 所募得的捐贈。此外，「社區發展委員會」(Community Development Councils, CDCs) 所募得的每 1 元，政府將給該捐贈人 3 元的所得稅扣除額。(註 24)

1992 年 SCSS 改成 NCSS (National

Council of Social Service)，1994 年慶祝成立 10 週年，被 MCD 指派為所有「家庭服務中心」(Family Service Center) 的統合者。

1995 年組織第一個「精神健康活動」(Mental Health Campaign)，並設立 21 個 VWOs 的第一個護理網絡(the first Nursing Network)，1996 年發動「志願一天」(Volunteer A Day) 活動，1998 年慶祝社會服務的 40 週年，並建立職業治療師的物理療法網絡，1999 年發動「社會服務 21 願景」(Social Service 21 Vision)，以及「統合社區參與方案」(Corporate Community Involvement Program)，2000 年完成「方案評估系統」(Programme Evaluation System) 以監督 VWOs 及社會服務方案之成員，2001 年完成「資訊聯接技術的傑出計畫」(Info-Communications Technology Masterplan)，Community Chest 的分支運作，頒發「總統社會服務獎」(President's Social Service Award)，由總統頒贈給傑出的志願工作者。2002 年 NCSS 慶祝 10 週年。(註 25)

NCSS 在 2003 年發展了一項獨特的「新加坡 VWOs 管理與經營編碼」(the Code of Governance and Management for VWOs in Singapore)，以規格化管理新加坡的 VWOs，目前在 NCSS 旗下的 VWOs 會員共有 291 個，195 個是全職(full)會員，96 個是協同(associate)會員。NCSS2003 年的重要目標是透過下列方式來發展「社區夥伴關係」(Community Partnership)：(1) 透過「社區基金」(Community Chest) 以及一些策略性夥伴如 SHARE、GIRO 等來募得\$42 million 的

目標。(2)新的議程 (agenda)：如 New Vision、New Challenges。(3)組織 TrueHearts 戶外慈善活動以募得 \$2.3 million。(4)發展「志願者管理方案」(Volunteer Management Programme)，包括志願者管理、志願者統合網絡、以及志願者訓練的種種業務。(5)透過「學生志願使者方案」(Student Ambassador Programme)及「少年參與方案」(Youth Involvement Programme)來推動「學生志願主義」(student volunteerism)。(註 26)

(二) 個福利領域的公私合作

以下面殘障者、高齡人士、不幸家庭三個領域來說明政府公部門和 VWOs 如何進行合作。

1. 殘障者 (the disabled)

根據「殘障者集中登記」(Central Registry of Disabled Persons, CRDP)在 1988 年的統計，17 個 VWOs 提供了 7840 殘障人士有關特別教育的職業訓練、住家照護、日間照護、就業、交通設施的服務，如果根據聯合國的估計，殘障人口大約佔全國 3~10% 的話，新加坡大約有 97,000 的殘障人士，這樣的福利設施之提供顯然是不足的。(註 27)

殘障援助可分為兩方面：醫療救助(包括身心)和社會發展，尤其後者是福利活動的基本目的，讓殘障人士與一般人擁有相同的公民權。

殘障援助又可以分為三個領域：教育、就業和交通。

從教育來看，雖然教育部自 1989 年便承擔了殘障特殊教育的責任，但真正運作這些設施的卻是 VWOs。教育部提供了正常教育經費的兩倍，1991 年每人約為

\$4,400 元。為了節省成本，教育部只提供翻新閒置的政府建築物的費用，至於特定需要及儀器的建立大致由政府 and VWOs 各付一半，近來已改變比例為政府 80%，VWOs 20%。(註 28)

在職業訓練方面，政府根據「職業工業訓練局」(Vocational Industrial Training Board's)的國家訓練文憑(National Training Certificate)第三級的平均費用而提供學費，最多以三年為期。而「職業復健委員會」(Vocational Rehabilitation Committee)和「職業評估及介紹服務」(Vocational Assessment and Placement Service)被拿來在 ACR (Advisory Council Report)裡作為相關議題討論。VITB 和 SCSS (現 NCSS)有統合計畫以儲備殘障人士做為勞動市場的人力。此外，SCSS (現 NCSS)的 Bizlink Center 也可提供殘障人士公開的就業機會。(註 29)

雖然「殘障諮詢委員會」(the Advisory Council for the Disabled)所作的有關如何改善殘障人士的福利報告具有高度的政治意涵，但一個有關殘障人士數目、所遭逢問題的種類與範圍的調查卻是必須的，沒有精確的數據調查，就沒有辦法獲得足夠的殘障福利設施。SCSS (現 NCSS)在這方面作了「中心資訊及介紹服務」(Central Information and Referral Service)，以配合所需的服務，及連接 VWOs 之間的網絡運作。「志願者行動及發展中心」(Volunteer Action and Development Center, VACD)就是在這種情況下運作，引入了包括組織、行政、運作、諮詢方式、職業治療、案例等的一個資訊系統，讓志願福利工作者有一套規範可以遵循。(註 30)

由於普遍缺乏專業化，VWOs 無法迎合各種需要，缺乏合理且組織化的服務也反映了對機構有效控制的困難。各種社會服務間的合作和質量的升級也受阻，至少人力的短缺是一個最明顯普遍的問題。(註 31)

除此之外，VWOs 還有房地產的短期租約問題，「暫時職業執照」(Temporary Occupation Licenses) (TOLs) 是以每年 (year by year) 為基礎而核發，有人建議從新加坡的「土地使用主要計畫」(Master Plan for land use) 中選出適當地點。總之，VWOs 正受限於其基礎設施的缺乏。(註 32)

2. 高齡人口 (the elder)

和此相關的議題之一是老年人的就業問題。為幫忙延長 55 歲以上人口的就業率，政府降低 55 歲以上人士的公積金提撥率及長期限額為 40% (long term ceiling of 40%)。1983 年「國家高齡公民調查」(National Survey of Senior Citizens, NSSC) 發現很少雇主願意雇用老年人，低教育和低技術是一大原因。(註 33)「國家高齡公民調查」(National Survey of Senior Citizens, NSSC) 也發現同時，年長女性因為經濟狀況不佳的因素比年長男性更希望進入勞力市場。

雖然大部分的老年人願意和家人留在一起，據估計還是有 1.6% 需要機構照護，(註 34) 此外有關照護精神疾病老人的機構也非常有限，有些醫師認為要把他們委任給居家看護有點困難。在此和上述的殘障者問題一樣，仍然遇到缺乏可靠數據以致於無法評估確實的需要。

大部分 VWOs 所經營的機構只收留貧

窮老人，而很少基於同情的原因收容為家庭所排斥者。雖然仍有空位，大部分的申請者排隊等候，因為機構的人員短缺，而且 VWOs 也盡量避免收有問題的案例。

以社區為基礎的方案仍有很大的發展空間，MCD 在 1991 年便募集了 \$25 million 來協助 VWOs 建立「老人中心」(home for the aged)。像西方某些國家所採取的使老人在社區的角色「機構化」(institutionalised) 在新加坡仍未被完全開發，「國家政策理事會」(National Policy Council) 的國家老人政策還需要推動。(註 35)

同時，由政府 and VWOs 所推動的「以社區為基礎的方案」(例如 Befreinders Service、Home Helpers、Home Nursing Foundation 等) 也缺乏志願者的參與。日間照護中心 (Day Care Centers) 雖然有需求，但因為缺乏公開性、缺乏彈性的開放時間，和交通不便等問題，因此沒有得到妥善的運用。對「居家照護」(residential care) 來說，遣散病人有困難，因為家屬拒絕帶他們回去，有些也不履行付費。有些 VWOs 營業上的限制 (如人力供應)，所以所提供的服務不是非常嚴格管制，因此雖然有文化及溝通上的困難，有些外勞還是被徵募到家來照顧老人。(註 36)

由於現代家庭的蛻變日趨於「核心家庭」(nuclear family) 的趨勢，也使得婦女參與勞力市場比例日增，家庭不再作為照顧老人的重要後盾。除了這些考量外，家裡的成員既無技術也無資源可以提供給 (殘障) 老人護理的照護。

為了表示對老人健康照護日漸增多的需求之關切，政府於 1997 年設立「跨部門

老人健康照護會議」(Inter-Ministerial Committee on Health Care for the Elderly, IMC)推行使老人獲得充分健康照顧的政策和策略。(註 37)

而目前新加坡的老人照護基本上可以分為「社區照護」(community care)和「機構照護」(institutional care)兩種類型,「社區照護」又可分為住家護理服務、援助者服務、老人俱樂部、日間照護中心、進餐服務等。

新加坡的「社區照護」仍頗具成效,但需求和服務之間有時仍不一致,因缺乏家人、朋友的配合,易犯「由上而下」的危險。而「機構照護」則可分為政府、商業部門和志願團體的經營,志願團體所經營的照護中心所收容的老人必須是沒有家庭或家人不能照顧他們者。較低收入的家庭比較喜愛志願團體照護中心,因為它們是比商業部門更便宜的照護來源。(註 38)

整體而言,新加坡政府的老人機構照護政策是有計畫地限制政府和志願團體照護中心的收容,其目的在確保家庭不會推卸責任,把家中老人棄置於照護中心。

目前新加坡的健康照護服務大部分仍由 VWOs 所經營,政府給予經濟上的援助。VWOs 所經營的老人照護包括 2 個老人病日間醫院、4 個社區醫院、3 個慢性病醫院、50 個護理中心、28 個日間殘障中心。而 6 個 VWOs 提供到家服務、6 個 VWO 提供居家醫療服務、7 個 VWOs 提供居家護理服務。(註 39)

3. 不幸家庭 (disadvantaged families)

不幸家庭 (disadvantaged families) 指的是收入每月在「最低家庭花費」(Minimum Household Expenditure, MHE)

之下的家庭,收入在\$501.65 元以下,4 個人住在一房組屋 (flat) 的家庭。(註 40) 根據「人口統計單位」(Population Planning Unit) 統計約有 38,000 戶不幸家庭 (disadvantaged families), 這些都是不能滿足最基本經濟需求的衣食住等。造成如此有多重的原因: 肉體殘障、婚姻破裂、濫用酒精及藥物等等。

不幸家庭又可分為兩種: 貧窮 (Destitute) 和低收入 (Low Income) 的。其比例及特徵為: 貧窮家庭大約有 1,300 戶, 佔所有家庭的 0.3%, 其特徵是收入在 \$389 之下, 有小孩待撫養, 家庭的主要經濟來源負擔者患慢性病、精神或肉體有殘疾、或 60 歲以上的夫婦沒有親屬可撫養者。而低收入家庭則有 22,000 戶, 佔所有家庭的 3.5%。(註 41)

「貧窮家庭委員會」(the Committee on Destitute Family) 建議隨著消費型態的改變, 物價的上升, MHE 應該調到\$510 元, 事實上, 委員會的主席估計所有的貧窮人口應佔 20%, 而 Cheah 認為貧窮已經逐年降低 (1977 的 17%、1980 的 12%、1982 的 3.5%)。(註 42) 有關貧窮已經減輕的議題, 因為缺乏官方定義的貧窮線 (poverty line) 而無法獲得明確的統計。

雖然一開始諮詢委員會 (Advisory Council) 並不願意去研究貧窮的問題, 「貧窮家庭委員會」(the Committee on Destitute Family) 卻已認知到貧窮並強調低收入階層的苦境, 爲了要幫助他們, 政府提出「許多援助之手」(many helping hands) 的福利哲學。如同前總理吳作棟所提出的: 「政府、合作的公民、社區組織、宗教團體、志願團體、關心的市民和公民都可參與且

盡一己之力去幫助貧窮和不幸。如此的話，我們可一起成長為一個富同情心及關懷的社會（compassionate and caring society）。」

要幫助不幸家庭中小孩的方法有：學校的公費及減免；獎學金的提供；書籍制服免費等。有限的課前課後照顧由 VWOs、「人行動黨社區基金」（PAP's Community Foundation）、「人民協會」（The People's Association）等一起聯合運作。「學生福利基金」（A Student Welfare Fund）和「公民諮詢會議」（Citizen's Consultative Committees）連接在一起，由政府提供經費。（註 43）

至於社會移轉性支付的福利，有三種形式：公共援助（Public Assistance, PA）、經濟援助（Financial Aid）、和透過 NCSS 的「租金及公用設施援助計畫」（Rent and Utility Assistance Scheme），但這些計畫下的數目，通常沒辦法達到最低家庭每月生活標準。統計上約只有 38,000 個家庭（佔總數的 11%）可以得到經濟援助—2880 個得到 PA、1,241 個得到 Financial Aid、120 個可以得到 Rent and Utility Assistance Scheme。（註 44）

雖然吳作棟承認「一個成熟社會的標誌在於看它如何幫助貧窮和殘障者」，但顯然新加坡政府並不想引起任何「假象或期待」，而是在「諮詢委員會」（Advisory Council）形成之前，就必須很清楚有什麼樣的幫助貧窮方案。因此一開始像是「政府和 VWOs 負擔各半經費的原則」（50-50 formula）、「許多援助之手」（many helping hands）等等，事實上是想引出人民的志願主義和推動自助的思想。

同時，政府鼓勵更多的私部門來設托兒中心，但是它們的訂價不能忽略掉只能負得起低價的不幸家庭，尤其是單親家庭。目前 VWOs 所能照顧到的只有 200 處的低收入團體，而保守估計 5,850 個的孩童需要低價的托兒照顧，其中 3,900 個屬於單親家庭，每個單親家長要撫養 1.5 個小孩。因此政府近年來也積極研擬就業方案，以擴大社會支持的網絡。否則，不幸家庭永遠停在貧窮的層次，依靠慈善及福利的施捨。（註 45）

根據 1991 年 HDB 的調查，有 17,000 個家庭需要幫助，但只有其中的 4.8% 真正需要幫助，政府和 VWOs 都缺乏對不幸家庭精確數據的調查，由於前線工作者的高度耗竭，造成了機構和片段式的服務之間不良的網絡運作，也由於缺乏職業願景和基礎設施，造成對社會福利的整體功能和組織不利的影響，更由於普遍缺乏學術背景的研究限制了理論和實際知識的增長。（註 46）

除此之外，大眾對這些需要幫助者的社會救助和服務的可得性也一無所悉，真正的貧窮「隱藏」在 HDB 的門後面。（註 47）

有關於政府和 VWOs 在拯救不幸家庭方面的合作，現由 MCDS 下的家庭發展部（Family Development Division）予以統籌辦理，針對新加坡近來衰頹不振的經濟和高達 5% 的失業率，為低收入家庭提出 WAP 等計畫。

此外，座落於公共組屋的「家庭服務中心」（Family Service Centers）也是典型的以社區基礎（community-based）的服務中心，其服務項目是多元化的，包括老人

服務、青少年服務以及學童課前課後照顧等等。而「新加坡社區基金」(Community Chest of Singapore, CCS)則提供為單親家庭的服務以補政府之不足。其他如 15 年前所設立的 HELP (Help Every Lone Parent Family Service Center), 由 NCSS 來幫忙募款, 提供了單親家庭諮詢以及志願性的服務, 雖然它並不是以社區為基礎的, 但它和學校及「家庭服務中心」(Family Service Centers) 都有極為密切的配合。(註 48)

五、新加坡志願性社會福利組織和政府公部門之間的互動探討

根據以上對新加坡 VWOs 的特性及其和政府公部門之間的互動探討, 可歸納為下的特徵:

(一)新加坡居民參與志願性社會工作的意願不高: 1989 年 SCSS 調查志願工作的人口, 有 6% 的 15~55 歲人口曾參與志願工作, 4 年之前大約 2% (ST 1990.6.25)。儘管政府大力提倡, 如「志願月」(Volunteer Month), 但和美、日等國家比較起來 (美國 39%, 日本 25%), 志願工作的人口數目偏低。(註 49)

另有一項「新加坡社區基金」(CCS) 所作的研究顯示: 3/4 的新加坡人認為照顧弱勢是政府的責任, 他們沒有必要負擔社會責任的義務, 其原因如下: 追求個人生涯的優先性; 先以照顧本身家庭為主; 缺乏志願工作的動機; 本身也缺乏從事志工的能力等等。

雖然推動志願主義一直是政府的國家目標 (national goal), 而國立志願者中心

(National Volunteer Center) 的官方數據顯示新加坡的志願者參與率 2000 年為 9.3%, 2002 年為 14.9%。但在全球化經濟衝擊, 新加坡失業率高達 5% 的因素之下, 多少降低了新加坡人從事志工的意願。

此外, 有關於志願工作者的來源方面, 學生志工是新加坡社會福利志願服務的一個重要來源, 新加坡學生一年至少需要提供 6 小時的志願服務, 學生是「孩童之家」(Children's Home)、「課前課後照顧」(Before and After School Care Programs) 等等活動的主要幫助來源。其次為專業人士、商人等。(註 50)

(二)志願福利組織結構的隱制: 有學者認為他們只有提供了 20% 的所需, 其原因如下: 缺乏服務工作的書面文件報告 (documentation); 缺乏精確的測量數據以致無法評量實際需要; 缺乏仲裁及交易的網絡; 其他尚包括了人員專業化程度的不足、缺乏基礎設施及缺乏職業願景等限制。

(三)政府對志願性福利組織的政策方向是以「社區主義」(communitarianism) 作基礎的中央集權式的嚴密政治控制: 新加坡福利政策是具有高度政治性的, 政府政策由上而下 (top-down), 從「人民協會」(People's Association) 到「社區發展理事會」(Community Development Councils) 到「社區俱樂部」(Community Club)、「居民委員會」(Resident's Committees) 這些都在政府的嚴密監控之下扮演起「社區主義」的要角, 作為傳達社會福利的管道。政府所提供的社會服務旨在弭平種族歧視和文化差異, 除了種族的整合外, 也強調家庭的完整性 (integrity), 這些部門的援助對象以家庭為主:「政府想要與家庭和社區密

切，以減輕這些不幸者的困境，其目標是要建立人民自己有豐富資源的獨立社區。」（註 51）

在此，社區主義（communitarianism）將福利的責任委託給家庭和社區，但最後的福利安排的主導權還是在政府手中。政府推動社區主義的中心思想是「自我依賴」（self-reliance），藉此推動「自我責任」和「自助」。

政府對在僅有的社會救助之下的「公共救助」（Public Assistance），強調「天下沒有白吃的午餐」（no-free lunch）：「Public Assistance 是提供給那些經濟有困難、無法重獲獨立者，並非要提供給這些失業、退休或殘障人士，政府不鼓勵對公共福利的完全倚賴。」（註 52）

同時 MCD 也指出：「本部門的義務的重要性有兩個：第一、新加坡是一個多種族、多文化、多宗教的社會。第二、個人主義日益升高的趨勢造成我們的社會更為富裕及高度都市化」。MCD 即以此種族和諧為前提，在此多種族意識的前提掩護之下，階級平等的相關議題和財富重新分配等等議題，往往容易被忽視。（註 53）

總之，如同吳作棟在 The Next Lap 中所提倡的「關懷及富有同情心的社會」（caring and compassionate society），很顯然地，MCD 的福利救助以家庭及社區為根基，除了以社區為基礎的「社區主義」（communitarianism）之外，國家顯然沒有一套特定或明確的計畫，以實行或達到維持社會福利的不虞匱乏的水準（adequate level）。

（四）政府公部門與志願性福利組織的關係是合作或競爭：學者 Girdon 等指出非

營利組織中的政府關係中四種模式：「政府主導模式」（Government-Dominant Model）、「雙元模式」（Dual Model）、「合作模式」（Collaborative Model）、「第三部門主導模式」（Third-Sector Model），（註 54）新加坡志願福利組織和政府的關係應屬於非營利組織中的政府關係的「合作」（Collaborative Model）模式，由政府提供經費或補助，非營利組織負責執行公共服務的提供。至於是否屬於 Kramer、Salamon、Johnson 等學者的「夥伴」（partnership）關係，（註 55）政府相當依賴這些志願性福利組織為其遞送福利服務，至少雙方的分工明確，不屬於「競爭」（competition）的狀態。政府不可能接收志願福利組織的所有資源以作為自身的政治籌碼，因為政府統籌控制所有資源，兩者的分工十分明確。其他如 Ms. Chiu Lai Suen 等人認為新加坡的志願福利組織和政府的關係應屬於「募款者和執行者」（funders and implementers），而不是「夥伴」（partnership）關係。（註 56）不管是否為夥伴關係，以上都說明了新加坡政府公部門與志願性福利組織的關係至少是相互依賴、各司其職的合作關係。政府相當倚重 VWOs，而 VWOs 也依靠國家的核發證照及經濟支持。

六、結 論

近來有不少學說或從制度或從政策的觀點來探討政府公部門與志願性福利組織之間的互動與分工，Girdon、Kramer 等學者指出非營利組織社福組織的行為不僅反應了誘因結構和實用的功能，更反應了國家的制度結構、公共政策和盛行的意識型

態。而 Bratton 更指出非營利組織在任何國家（尤其是第三世界國家），其活動空間及政府公部門的福利方案主要是取決於政治的考量。（註 57）新加坡的志願性福利組織和政府公部門之間的互動正反映了新加坡特殊的政治環境背景及其特殊的福利意識型態，由於它的威權政治的背景，國家在政策制定及資源取得上仍掌積極主控及干預的角色。因此，要研究新加坡的志願性福利組織，不能不將這些制度結構、政權性質的面向納入考量。

而新加坡政府這種強調以政府的力量介入 VWOs 的政策方向及給予經營上的實質輔助，並強調 VWOs 對新加坡福利的重要性，永續推行以社區為基礎的「志願主義」，雖然有種種問題尚待克服，但在 90 年代以後福利國家漸趨式微，紛紛縮減福利編制以尋求新出路時，不失為可以作為參考的一個政策方向。

（本文作者為嘉義大學通識教育中心兼任講師）

註釋：

註 1：見 Mukul Asher, "Financing Old Age in Southeast Asia", *Southeast Asian Affairs* (1996), p.95. M. Ramesh, "Social Security in Singapore", *Asian Survey*, Vo.17, No.12, December (1992), p1093.

註 2：張英陣，社會福利社區化的理論與原則，社會福利社區化論文集（初版，臺北：社區營造學會，1998 年），頁 74；Salomon, Lester M., *American's Nonprofit Sector: A Primer* (New York: The Foundation Center), p.84；李宗派，「志願工作之概念與內涵探討」，社區發展季刊，第 101 期（2003 年 3 月），頁 39。

註 3：彭松濤，新加坡全國社團大觀（新加坡：文獻出版公司，1983 年 6 月），頁 Q27～41。

註 4：新加坡 Department of Statistics 網站。

註 5：李氏基金、陳延謙基金、邵氏基金、中華總商會基金、洪氏基金、牛車水人民劇場基金、福建基金、李金塔基金、連氏基金、豐隆基金、陳嘉庚基金、邱氏基金、人民行動黨社區基金、佛教總會基金等。

註 6：曹云華，亞洲的瑞士（北京：中國對外經濟貿易出版社，1997 年），頁 210。

註 7：同前註，p.211。

註 8：彭松濤，新加坡全國社團大觀（新加坡：文獻出版公司，1983 年 6 月），頁 Q74～75。

註 9：同前註，頁 Q43～54。

- 註 10：林秀蓮，「新加坡老人福利組織」，新明日報，1982 年。
- 註 11：同前註。
- 註 12：同註 8，頁 Q74~75。
- 註 13：黃徵男，新加坡刑罰、獄政與青少年犯罪防治策略，<http://www.mtp.moj.gov.tw>。
- 註 14：Cultural Affairs division、Management information and planning division、Administration division 的活動和社會福利較無關。
- 註 15：Liew Kim Siong, The Welfare State in Singapore, Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore, 1993, p.80.
- 註 16：MCDS 網站。
- 註 17：同註 15，頁 81。
- 註 18：同註 15，頁 82。
- 註 19：MCDS 網站。
- 註 20：同註 15，頁 83。
- 註 21：見 MCDS 網站。
- 註 22：NCSS 原稱為 SCSS(Singapore Council of Social Service)，1992 年 SCSS 改成 NCSS (National Council of Social Service)。
- 註 23：同註 15，頁 84。
- 註 24：Chiu Lai Suen, Study Visit on Community Development Services in Singapore, Hong Kong, The Hong Kong Council of Social Service, 2000, June, p7.
- 註 25：NCSS 網站。
- 註 26：NCSS 網站。
- 註 27：殘障者諮詢委員會認為 CDRP 的報告缺乏整體性的數據，無法估算真正的殘障人口。
- 註 28：Ministry of Education 網站。
- 註 29：NCSS 網站。
- 註 30：同註 15，頁 88。
- 註 31：VWOs 在徵募及維持專業人才或志工方面有困難。殘障諮詢委員會的報告中提到：「VWOs 中的專職者感到缺乏工作保障，前途缺乏願景。」「爲了克服這個問題，他們最好由 SCSS 統一聘用，再分發到各個 VWOs，所有職員以市價來支付薪水。」
- 註 32：同註 15，頁 89。
- 註 33：同前註，頁 94。

- 註 34：1.6%為官方報告數據，也有社工及醫療人員認為比例為 5%，見葉肅科，「新加坡老人照護政策」，社會福利，第 126 期（1996 年 10 月），頁 49。
- 註 35：Amina Tyabji, "Financing social security", the conference on The Fiscal System of Soingapore : Trends, Issues and Future Directions, Nation al University of Singapore, February, 1990, p.33。
- 註 36：同註 15，頁 96。
- 註 37：新加坡 Ministry of Health 網站。
- 註 38：同註 34，頁 48。
- 註 39：新加坡 Ministry of Health 網站。
- 註 40：Mukul Asher, "Financing Old Age in Southeast Asia", Southeast Asian Affairs, 1996, p.95.
- 註 41：同註 15，頁 90。
- 註 42：Cheah Hock Beng, A Study of Poverty in Singapore, Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore, 1990, p.52.
- 註 43：同註 15，頁 91。
- 註 44：同前註，頁 91。
- 註 45：同前註，頁 93。
- 註 46：同前註，頁 92。
- 註 47：William KM Lee, "The Poor in Singapore : Issues and Options", Journal of Contemporary Asia, Vol.31, No.1 (2001), p.57.意味貧窮掩飾在 HDB 所建的自有的公共組屋假象後面。
- 註 48：同註 24, p.6。
- 註 49：SCSS Report 1990。
- 註 50：NVC 網站。
- 註 51：同註 24，p.6。
- 註 52：MCD，Annual Report (1987)，p.32。
- 註 53：同前註。
- 註 54：Girdon, B., R. M. Kramer and L. M. Salamon (eds)，Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare States (San Francisco : Jossey-Bass. p18), p.18.
- 註 55：Salamon, Lester M. "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government," Journal of Voluntary Action Research, 16 (1-2) , p.29.

註 56：同註 24，p8。

註 57：官有垣，非營利組織與社會福利－臺灣本土的個案分析（臺北：亞太圖書出版社，2000 年），頁 72。

參考書目：

張英陣，1998 年，社會福利社區化的理論與原則，社會福利社區化論文集，臺北：社區營造學會。初版。

李宗派，2003 年 3 月，「志願工作之概念與內涵探討」，社區發展季刊，第 101 期，頁 387～397。

彭松濤，1983 年 6 月，新加坡全國社團大觀，新加坡：文獻出版公司。

曹云華，1997 年，亞洲的瑞士（北京：中國對外經濟貿易出版社）。

葉肅科，1996 年 10 月，「新加坡老人照護政策」，社會福利，第 126 期，頁 47～49。

官有垣，2000，非營利組織與社會福利－臺灣本土的個案分析，臺北：亞太圖書出版社。新加坡 MCDS 網站。

新加坡 Ministry of Health 網站。

新加坡 NCSS 網站。

新加坡 NVC 網站。

新加坡 Department of Statistics.網站。

Girdon, B., R. M. Kramer and L. M. Salamon (eds), 1992. Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare States.San Francisco : Jossey-Bass.

Liew Kim Siong, 1993., The Welfare State in Singapore, Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore, Mukul Asher, 1996, "Financing Old Age in Southeast Asia", Southeast Asian Affairs, pp.96-100.

Salomon, Lester, 1992, M., American's Nonprofit Sector: A Primer. New York: The Foundation Center.

Chiu Lai Suen, 2000, June, "Study Visit on Community Development Services in Singapore", Hong Kong, The Hong Kong Council of Social Service William KM Lee, 2001, "The Poor in Singapore : Issues and Options", Journal of Contemporary Asia, Vol.31, No.1, pp.57-70.