

# 兒童福利

## 專業資源網絡之探討



翁 慧 圓

### 前 言

隨著各界對兒童權益的重視，政府的立法和民營化政策，鼓勵了許多機構投入兒童福利之預防性、處遇性和復健性之服務領域。福利服務機構快速增加，相關資源未能相對擴增，社會問題日趨複雜，使許多福利機構服務品質明顯呈現落後的現象（朱雲漢，2000）。筆者從事兒童福利實務多年發現，許多兒童福利機構在專業資源的連結能力上落差甚大；連結能力強者，組織規模日益擴大，連結弱者則易陷入人員不斷流失，專業實力難以累積，服務品質無法提升，不易獲得各界支持贊助之惡性循環中。因此，本文擬從環境變遷導致的專業資源不足為基礎，討論兒童福利機構專業資源建構網絡之功能、資源連結機制與網絡連結模式，並探究影響網絡運作之相關因素，期望能有助於兒童福利服務品質之提昇。

聯合國與多數國家標準，將兒童定義為未滿 18 歲者。至 2006 年 2 月，國內兒

童人口有 524 萬人，占總人口數之 23.03%。兒童期是人類成長過程中的重要階段，為促進兒童身心健全發展，保障兒童權益，各國均將兒童福利視為重要之社會福利措施。聯合國 1959 年之「兒童權益宣言」將兒童福利定義為「凡是以促進兒童身心健全發展與正常生活為目的之各種努力、事業與制度等，均稱為兒童福利」。爰此，凡以增進前項兒童福祉為目的之組織團體，可視之為兒童福利機構。

對兒童福利機構而言，社會資源包括有形的人力資源與財物資源，及無形的知識技能、價值、信念、承諾、訊息、權力等資源。鑒於社會資源範圍廣泛，和筆者多年實務經驗，本文將範圍聚焦於專業資源的連結，並定義：凡有助於提昇社會福利組織服務專業化發展之資源，皆視為專業資源。

### 壹、建構專業資源網絡之需要性

隨著國內社會、政治、經濟等環境之

變化，兒童福利機構專業資源網絡的需要性如下：

### 一、福利供需擴張，專業資源未相對成長

近年國內人口結構的高齡化、少子化，經濟產業的外移，及異國婚姻的興起，對兒童福利服務措施之推行，有深遠的影響。為宣示對兒童權益之重視，我國兒童福利法早於 1973 年頒布，之後因應社會變遷多次修法，也陸續通過兒童少年性交易條例、少年事件處理法、性侵害與家庭暴力防治法、社會救助法修正……等兒童少年有關的法規；諸多法案的頒布，使國內兒童福利措施由單純的失依兒童機構之教養、貧窮兒童之救助、及兒童日間托育等，逐步擴大到對受虐兒童的保護、發展遲緩兒童的早期療育、身心障礙與心理受創兒童之服務、犯罪兒童之保護矯治、中途輟學輔導方案、情緒困擾兒童之輔導、罕見疾病兒童之關照、外籍配偶子女之發展、父母離婚子女監護權之保護、兒童收養服務、失蹤兒童協尋、和高風險兒童家庭等，涵蓋了支持性、補充性、替代性及發展性層面的兒童福利服務。

兒童福利服務範圍擴張，激勵眾多機構團體參與福利服務之行列。2004 年「中華民國統計年鑑」資料顯示，「社會服務及公益團體」於民國 80 年之數量為 1,992 個，至 93 年時增加至 7,846 個團體，13 年間成長了近乎 4 倍。另依據內政部 2003 年「台閩地區社會福利資源系統」之統計，國內立案為兒童少年機構者有 201 個，位居各類福利機構之冠。然而

實際參與廣義兒童福利服務之組織團體，早已數倍於前述之數量，擴及至學術界、企業界、社團、協會和慈善團體等。然而歷經全球經濟不景氣、產業外移、和數次巨大災變後，福利需求激增，資源未能相對成長，使機構間競爭資源情形日趨嚴重，許多機構運作服務所需之經費陷入困境。以民間社福機構向「中華聯合勸募協會」提出之專業人力與方案經費補助數量為例，民國 82 年有 47 個機構提出 57 案件 1,133 多萬元之需求，到 95 年則有 468 個機構提出 627 案件 47,500 多萬元，短短 14 年間，經費不足之需求成長了 41.8 倍（簡春安，2006）。民間機構服務運作之困難，隨著近期通過的「社會福利募款法案」中，嚴格規範募款機構性質、內涵、和期限，對專業與行銷能力不足的眾多中小機構將帶來更沉重之壓力，更突顯了機構擴增專業資源管道的需求與重要性。

### 二、案主問題複雜多元，專業資源聯結需求擴增

社會問題日趨複雜，使公私部門之工作負荷量與問題解決之困難度隨之升高。至 2005 年時國內平均一名政府社工人員需服務 2.4 萬人，需承擔政策施行、福利資格審查、與公權力的伸張等，工作負荷量甚為沉重。因應政府人力與財力不足的民營化策略，激勵民間福利機構大量增設；然而這些機構多屬中小型的機構，平均專職員工數約為 5 人（中華聯勸，2004），社工人員需身兼行政、庶務和直

接服務多元角色，無力專注社工專業；跨領域服務趨勢，在機構內外專業資源匱乏之下，社工助人者易陷入生涯抉擇與專業承諾的兩難；導致人才的流失與更替，更弱化了機構處理案主複雜問題之專業實力。

跨學科或不同領域的協調合作，是因應社會問題的多元與複雜化的重要策略。兒童福利服務中，涉及跨領域之兒童福利服務甚多，如保護性服務、發展遲緩兒童服務、高風險兒童家庭服務、身心障礙兒童、兒童長期貧窮服務等，其服務輸送過程中都需結合福利、衛生、教育、司法等不同領域之資源，以團隊模式共同為兒童及其家庭提供完整之服務。為滿足案主多元需求，社會工作發展出個案管理、任務中心、危機干預等策略，依問題嚴重性與急迫性，採取跨科技之團隊工作模式逐步解決問題。然而，不同專業領域對同一問題，思維與見解不同，團隊模式雖可達成互補與累加的效果，卻也相互形成各種限制的條件，使問題解決過程添加了許多溝通與協調的挑戰；這對缺乏整合多元思維邏輯，和衝突之協調之能力訓練的社工人員而言，常是挫折、壓力、與「崩熬」(burn-out)的來源之一。以兒童保護性服務為例，家庭暴力防治工作之高壓力與高創傷本質、易讓社工面臨許多潛在威脅與傷害。來自施暴者及其家人在言語和肢體上的暴力威脅、官僚體系與民意代表的施壓、媒體過度的關注、案主之安危、法律之規定、及時效性壓力等，都加重社工的負擔；處遇資源和專業督導的匱乏，都突顯了專業資源的需求更顯迫切。

### 三、志願失靈說與專業資源網絡需求

在民營化趨勢下，民間福利機構已成為國內兒童福利服務的主要輸送者。雖然其在國內的福利供給中，確實顯現出其重要性與豐富性，然而 Salamon (1995a) 卻認為民間機構所代表的志願主義 (voluntarism)，不能視之為是政府公共服務的替代品，他以「志願失靈」的觀點，來澄清民間社福組織所扮演的角色；指出儘管民間社福組織在服務成本、機動性、組織運作上，有其成本、時效、彈性、與效率之優勢，但其普遍存在的慈善不充分性 (philanthropic insufficiency)、慈善的排他性 (philanthropic particularism)、慈善的父權專制性 (philanthropic paternalism)、和慈善的業餘性 (philanthropic amateurism) 等特質，限制了其發揮專業化服務的效能 (沈慶盈，1997)。

慈善的不充分性，是指營利的民間社福團體，較無能力生產充足與符合市場需求的資源，來回應社會的需求；在經濟景氣不佳，和競爭有限資源時，往往限制其服務的成效。慈善的排他性是指這些民間性組織，依其組織或創立者的信念與目的，都有其特定的服務人口群，可能相對排除另依些有需要被幫助的其他組群。慈善的父權專制性，係指當這些組織無法獨立負擔運作之需時，即可能受至於理念不同之財團或個人的要求，改變原來的組織宗旨和服務對象。慈善的業餘性係指民間社福組織多立基於志願性質，使其不易邁向專業化，其對外來財源的依賴性，也常限制其聘用較高薪的專業人員，影響其專

業化的發展。因此，當民間兒童福利機構欲提升服務品質時，需要克服上述的志願失靈因素，善用外源化（outresourcing）的網絡策略與機制，擴大機構之關係網絡，向外連結對組織專業發展有助益的資源。

## 貳、福利機構資源網絡與功能

### 一、福利機構資源網絡

「網絡」在人群服務中，被視為是一種互動關係的建構體。社會網絡是由個人、團體、部門、組織、機構等成員所組成之社會系統，系統內的各成員進行交互作用、或交換行為，來滿足各自的需求、達成目標，或完成共同的目的（Hardcastle, Wenocur & Powers, 1997）。對社會工作實務而言，社會網絡是有意義的互動、連結或接觸，由案主、資源、與機構三者，構成了社會福利機構的社會網絡主體，社福機構期望藉由與一（多）個組織間的交流來獲取或強化資源，增進案主和機構的潛能，與在環境中的相對優勢。

社會資源網絡即是以個人或團體（組織）為中心，向外延伸所構成的關係體系。兒童福利機構通常會運用個別成員和組織與組織間之互動往來，所構成的關係網絡，進行資源交換、資訊轉移、模仿學習而有互動關係。網絡包含了以下的特質：1.網絡以關係連結的型態，取得資源、利益、經濟交換，達成有目的的連結。2.網絡連結是長期互動、互信、互賴的關係。3.不同時間與空間的網絡連結，會形成不同的網絡。因此，社會資源網絡

具有多層級的概念，可分別從水平、垂直、與時間的向度來看。垂直關係所連結的網絡，係指網絡成員之間具有上下屬的行政關係，如兒童局、社會局、地區兒童福利中心等；水平關係連結的網絡則包括，兒童教養安置機構、兒童早期療育機構、身心障礙兒童服務機構、兒童救助機構、兒童輔導機構等性質相近或跨領域之組織。此外，隨著時間的不同，網絡中的互動對象與資源交換的內涵即可能產生變化。當網絡的連結愈綿密，表示該機構與其他網絡成員間的互動愈高，交換的資源愈多，愈能滿足該機構的需求。

### 二、福利機構資源網絡之功能

服務資源的連結或整合係在發展一個能因應案主多重需求的系統，兒童福利機構資源網絡的建構則在因應環境的不穩定性，其目的在提供有效率和效能的服務，達成保障兒童權益，促進兒童身心健全發展之目標。社會網絡提供的工具性、情緒性、和資訊性等有形和無形的資源，藉由網絡機制中之諮詢、督導、研習訓練、評鑑等途徑，有助提升兒童福利服務專業所需的知識能力。社會網絡的功能可從積極和消極之層面探討（劉麗雯，2004；沈慶盈，2000；Einbinder et al., 2000; Hardcastle, Wenocur and Powers, 1997）：

#### （一）積極功能

1.學習新的助人知識與能力，提升服務品質。

2.補充組織不足的資源，協助維持組織之功能，完成組織目標。

3.藉由網絡資源的整合，共同處理外在的問題或抓住外來機會。

4.促進組織間的相互理解、包容、與成長。

5.增進組織有效運用資源的能力。

6.因應個別組織面臨的環境不確定性。

7.擴張多元的服務類型，擴大服務領域。

8.議題倡導、方案宣傳。

9.提升服務的可及性。

10.增加組織的合法性與社會認可。

## (二)消極功能

1.減少組織間案主、服務、財務經費資源等之重疊與浪費。

2.藉由網絡之規範，解決組織間彼此的競爭或衝突。

3.降低組織之服務輸送成本。

4.減少服務輸送之破碎、不連續現象。

整體而言，資源網絡對福利組織的積極與消極功能，是在提升機構的服務品質，和對環境的競爭能力。鑒於資源網絡對福利機構專業成長與組織存續的重要性，有必要進一步對組織建構網絡的立論加以探究，只有在了解組織間相互連結的背後的哲理後，才能鼓勵福利機構建構適當的資源網絡。

## 參、資源網絡連結之理論與觀點

有關組織間互動連結的探討，從早期研究兩個組織間彼此的互動關係，逐漸擴展為多個組織間相互連結的複雜關係。網

絡概念興起後，組織透過網絡在其間交換資源、轉介個案、合作方案、互通訊息、經費互助、甚至形成固定的聯盟關係，以滿足組織個別的需求，或達成組織間的共同目標。有關組織資源網絡的立論，本文擬以社會交換理論為基礎，討論其所衍生的資源依賴觀點，和資源相互依存觀點。

## 一、社會交換理論

社會交換理論包含個人的社會互動行為，和團體或組織在社會結構中的交換行為。社會工作重視資源結合的福利服務輸送，來促進社會的整合和公平正義。早在1961年，Levine 和 White 即從資源交換的觀點，討論組織間的互動關係，認為組織透過積極的交換資源行為，來達到彼此的目標；故資源交換行為是組織連結關係的動力，也是建構組織網絡的基礎。劉麗雯（2004）探究組織間協調合作關係的內涵時，指出組織間的互動聯結行為是以資源交換為基礎，透過決策過程，達到相互理解、包容成長、及提升效能等之心理與實質層面的組織目標。

社會交換理論強調人類之間的交互行為，會先衡量可能的報酬與成本後，才會進行互動（Homans, 1973）；基於自利的動機和理性決策的行為，人們會權衡預估可能得到的回報和需付出的成本代價，包括互動所需投入的時間、人力、經費、智慧等資源，及可能獲得的報酬，如金錢、權力、名聲、知識、技能等資源，各方都為了追求最大的報酬與最小的成本而進行互動。兒童福利機構為了組織生存、落實

機構宗旨、減少成本、和提升服務品質等需求，同樣會取成本最小，風險較低的連結行為，向外尋求任何能夠滿足其需求的資源。當機構透過組織網絡，換取提升專業知能所需的財務、資訊、督導、和教育研習訓練等資源過程，可能同時需遵守交流關係中的規範、如配合專業督導與諮詢之要求，承受外界資源介入可能對組織運作帶來的影響。若這些影響所付出的成本，大於其所獲得的資源，即可能會限制其資源交換的行為；反之，資源回報若大於預期付出的成本時，則將會繼續接受資源之交換或介入。

## 二、資源依賴觀點

資源依賴觀點（Resource Dependence Perspective）係由社會交換理論所衍生出來的。此理論主張：組織為了減少外在環境的不確定感和增加組織生存及競爭力，會與其他組織建立連結之關係，以取得必要的資源；此種連結之互動關係，可視為一種機構對環境中其他資源組織的依賴需求，而產生的目的性交換行為，也是組織管理的一種作法；因所其需要之外在資源，係由其他組織所擁有或控制，需藉由資源交換的關係提升該組織對其環境的掌控能力（Sofaer & Myrtle, 1991）。資源依賴觀點也提到，機構與其他組織進行互動前，會考慮該合作關係可能付出的成本，以決定是否進行該項交換行動。資源交換理論或資源依賴觀點中，所謂的成本，是指在開放自己組織時，隨著組織間的交流互動，可能增添組織運作上的複雜

性，其中最大的成本是組織因依賴他機構資源時，可能因此失去了組織自主性（Provan, 1982）。

探討機構間的資源交換關係時，無法避免會涉及權力和依賴關係。鑒於資源的稀少性、特殊性和可及性等因素，當組織擁有數量較多、不易取代、或有地域上之便利特質之資源時，即擁有較多權力。當兩個組織進行資源交換，彼此所交換的資源質量不相等時，則兩者間相互依賴的關係不容易平衡，可能造成一方對另一方資源的倚賴，此時被依賴的一方即擁有較多的權力。這種不對等的資源交換，所形成的權力不均等現象，可能影響組織間的連結意願和關係程度。兒童福利服務輸送過程，資源依賴者在互動過程中，無論是透過契約的訂定或權利義務的協商，擁有資源較少者，即可能居於相對弱勢的地位；然而，外界組織干預之成本與風險若在可接受範圍時，即可能接受此種不均衡的組織連結關係。機構願意交流資源，承受損失與威脅之風險，其主要原因是期待獲得更大的利益。

資源依賴觀點中所涉及的權力與依賴關係，不全然是負面的。若專業資源較豐富之機構，能善用權力互動機制，促成他方機構專業知能的提升，則資源依賴即具有積極正向的功能。因此，在了解福利機構的資源需求後，要創造參與網絡的誘因，方能提升交流意願，增進組織間的資源分享。

### 三、資源相互依存觀點

學者 Logsdon (1991) 指出「相互依賴」與「共同利益」，是組織間連結的重要前提。競合理論 (co-opetition theory) 也認為組織與組織間的連結關係，不純然是依循「單一部門主導」的優勢典範 (dominant paradigm) 模式進行。優勢典範係指組織在進行資源交換時，兩者間的關係多屬於「零合關係」，即當一方獲利時，另一方則失利，限定兩者之互動關係為「競爭」關係。實務研究指出，以這種衝突典範來詮釋組織與組織之間的互動關係，不盡然適合解釋民主化社會裡的福利服務輸送形式 (官有垣，2003；鄭讚源，1997；劉淑瓊，1997；Salamon，1995)。在民主社會環境中，組織間資源相互依存網絡模式中的夥伴關係、既競爭又合作、和既依賴又自主等的概念，近年已受到愈來愈多的重視。

資源相互依存觀點同樣源自於資源交換理論，卻不同於資源依賴理論所強調的權利與依賴關係。資源相互依存觀點認為組織之間的互動關係，係建立於相互交換對己方重要的資源之上，亦即兩者間的互動交換行為是雙向與互惠的，各自提供對方生存與發展所需的重要資源。然而，資源交換過程中，有形的財務、人力等顯性資源，因容易被覺察而占優勢；彈性、友善、創意、省思、與本土化經驗等無形資源，則因其隱性特質而容易被忽略。事實上，每個機構都有其具特色的顯性或隱性資源，資源連結即是立基於交換「相互需要的資源」之信念上，因此，組織間的互

動關係，基本上是一種「互惠共利」與「相互依存」的關係模式。

組織間相互依存的觀念同樣可說明公私部門間之互賴關係。政府具有資源、經費、專業知能、合法性認可、及提供參與政策過程之機制等方面的優勢；民間機構也具備回應地方需求、彈性、創造力等組織的特質，雙方資源交流結果，不僅協助政府達成其造福民眾的正當性與合法性的任務，也滿足了民間機構實踐社會公益之組織任務 (劉淑瓊，1997)。民間兒童福利團體存在的財務不穩、專業不足、專業實力不易累積等問題，可藉由政府之財源穩定、注重多數國民之需求與分配性正義等來加以彌補；同時透過政府委託補助之監督與輔導機制，可提高公益的專業性和避免徇私；眾多民間機構參與兒童福利，使政府得以達成保障兒童權益的責任與承諾。

現實運作上，多數民間社福機構是一個「既依賴又自主」的組織。鑑於志願失靈的觀點，民間機構對其他福利團體與個人，有相當程度的財務與專業依賴；但其在組織經營、方案的訂定、服務的執行上，卻仍具有相當的自主性。國內研究發現，民間機構雖多依賴政府與其他外界的財務贊助，卻未使機構喪失自主性，反覺得對機構之專業化發展有幫助 (中華聯勸，2004；鄭讚源，1997)。福利機構雖依賴外在資源，但資源提供者也同樣依賴社福機構提供服務，滿足其在政策施行、行善積德、公益形象等方面的需求。因此，資源依賴和機構自主，兩者是可以同

時並存的。此種依賴與自主關係和資源相互依存的特性，有助於兒童福利機構願意突破其組織系統界線，與其他系統進行資源的連結。

## 肆、專業資源網絡之運作

社會福利是一種社會資源的配置機制，藉由自助、互助與他助來交流各項資源，降低個人、組織與社會之風險。近年組織間關係連結模式的探究，從傳統的資源依賴模式，到組織合作、競爭與衝突等形式之組織關係的比較，逐漸轉向對組織整個連結系統的了解，重視網絡形式的組織關係研究。有關福利機構間資源連結之運作，擬從組織網絡連結的策略、連結對象、與連結內涵進行討論。

### 一、組織間連結策略

資源網絡是一種互動關係所形成的結構體，包括了靜態的網絡體系，和動態的網絡成員間互動關係。福利機構間的互動連結，建立於共同利益的誘因、連結的意願、對網絡的認識與了解、及具有連結的能力等前提上。有關福利機構間的連結策略，從交換理論的觀點彙整學者研究與實務資料，大致可歸納為志願式、協調式、和制度化等 3 種方式（藍忠孚，1993；Hollingworth & Roth，2006；Roger & White，1982）。

#### 1.「志願式」連結策略：

「志願式」的連結策略係指，組織間依各自需求，採隨機、自願、彼此無規範的組織連結。此種連結策略的優點在強調

組織的自主性，社會福利組織可依各自的需求投入和取得所需資源；由於組織網絡間缺乏互動的規範，且網絡成員間對資源連結的目標沒有共識，因此，互動的結果容易出現非預期的結果。國內多數福利機構即多採志願式的連結，與其他組織進行資訊交換、個案轉介、方案合作、共同訓練等互動關係，網絡運作績效極容易受到個別機構對專業資源的認知、重視程度、運用網絡資源之能力，和過去的連結經驗等因素之影響，而形成鬆緊不一的網絡關係。

#### 2.「協調式」連結策略：

「協調式」的連結策略係指機構與機構間的互動過程，雖沒有正式的條文規範，但彼此間卻有經過協調後的默契與共識，且各機構有專人負責網絡之連結。由於協調式連結之性質介於「志願性」與「制度化」間，故同時具有兩者的優點和缺點。其最大的優點是互動過程沒有制式的規範，容易鼓勵成員參與網絡，滿足彼此間的需求，也無須擔憂組織的自主性受到干擾；但也因缺乏制度化的運作規範，網絡運作的效果較無法預期。國內一般的「準聯盟網絡」多採協調式的連結策略，雖不一定具有正式化的契約，也沒有嚴格的規範，但因各組織在有專人負責主導和連結，其互動關係容易有近乎制度化的網絡關係。

#### 3.「制度化」連結策略：

制度化的連結策略是為一種契約化的正式連結關係，有專門單位者負責網絡運作，成員需遵守網絡規範。政府與中華聯



勸和其所補助或委託之社福機構間、企業與其長期贊助投資之社福機構間，都屬此類的連結方式，彼此間訂有契約化的權利義務關係；其網絡成員之互動係透過制度化的機制，多建立在財務輸送與培植專業知能之交流基礎上。在制度化的連結策略下，社福機構雖以滿足財源穩定為網絡連結之前提，然資源交換的結果卻能達成專業化發展的附帶效益。由於培植社福機構專業實力是此類網絡機制的重要目的之一，因此，互動關係具有強制性的「制度化」互動策略，雖為契約式的連結機制，卻是社福機構專業成長的重要網絡模式。

## 二、組織網絡的連結內涵

有關組織網絡之間的連結內涵，學者認為社會福利機構間，通常會透過服務方案的連結、人力的連結、行政與專業的連結、和財務的連結 4 種方式進行組織的連結（梁偉康，1994）。然而，實務運作時，往往採取多元而非單一內涵的連結方式，如財物與行政的連結，或方案與行政的連結等。和專業資源內涵有關的連結模式歸納如下：

### 1. 財務併專業資源之連結：

此模式最為普遍，係以財務補助為主體，同時交換專業資源。政府的專業方案委託與補助、中華聯勸和受助社福機構間、企業與長期贊助或投資之社福機構間，都屬於此類模式，以財物補助為前提，附帶專業資源的交流。

### 2. 方案合作併專業資源之連結：

此模式係指機構間進行個案和方案的

連結過程中，無形中也交換了專業資源。目前社會福利機構之間，同質機構或跨領域之間的個案轉介已逐漸普遍。方案合作則較侷限於政府與民間的交流模式，和同質性機構間的「聯盟」式網絡與「準聯盟」式網絡中；如「中區精神醫療網絡」、「921 心理衛生服務網絡」、「高風險家庭服務網絡」、「家庭暴力防治服務網絡」等；方案合作的網絡能順利運作，通常需有專責主導單位，除共同執行方案外，專業資源的交流和議題的倡導，也往往是此類合作網絡的重要交流之內涵。

### 3. 議題倡導併專業資源之連結：

以議題倡導為前提的組織網絡，較常出現在採行「制度化」協調策略的同質性機構間，所建構之「聯盟」式網絡與「準聯盟」式網絡中。此類模式通常已累積方案合作的經驗，而產生議題倡導的共同需求；為要達成議題倡導之目標，機構間會有定期專業資訊的交流。若議題的倡導為該網絡的唯一任務時，則網絡間的資源交流，即可能隨議題倡導之任務結束而降低或消失，如 1993 年之前成立的「兒童福利法修正案聯盟」。

### 4. 研習訓練併專業資源連結：

許多利機構多藉由志願參加在職訓練或研討會，與其他機構交流分享專業資訊與知能，由於缺乏規範，通常形成鬆散型的網絡結構。

## 三、組織網絡的連結對象

### 1. 政府與民間組織之連結：

國內民間福利機構對政府的依賴程度

高，政府可能是許多民間機構之主要，甚至是唯一的連結對象。政府與民間組織之專業資源連結又可分兩種型式，最為普遍的是以財務補助為主，期中督導和期末評鑑為輔的方案補助或委託合作模式；在補助或委託合約之規範下，民間機構多依約採被動性配合的方式；此類網絡連結模式以制度化的連結機制進行互動交流。其次為少數以共同解決特定問題和整合區域資源為目的，連結公私立同質性與跨領域組織之「工作團隊」或「區域型聯繫會報」網絡，如「中區精神醫療網絡」、「家暴性侵害服務團隊」、「台中縣山線區社會福利機構聯繫會報」等。此類網絡之運作多以政府為主，民間為輔；「工作團隊」之連結策略多採制度化模式，「區域型聯繫會報」則多為協調模式；其連結的內涵以方案合作、個案轉介和資源整合為主，研習訓練與資訊交換為輔。

## 2.民間機構與企業團體之連結：

在民間福利組織與企業團體之間的連結網絡，多建立在財務需求、企業責任、企業形象等資源相互交換的基礎上。近年已有企業團體透過網絡之資源交流，提供其所擅長之行銷管理與績效評鑑等專業資源；此類網絡早期較為相互協調、隨機的連結關係，目前有大型企業開始針對其所關照的特定弱勢對象與社會問題議題，提供有計畫性的中長程贊助專案，如中國信託點燃生命之火與脫貧方案、富邦的原住民兒童少年就學方案等。此類跨領域的網絡連結，多為協調式或制度化的連結關係，係立基於雙方組織的需要與利益，進

行資源的交流，過程中社福機構以慈善公益形象資源，交換經費、志工人力與專業資源。

## 3.中介組織之連結：

此類模式中的中介組織，負責網絡成員間資源的連結，其本身不提供直接服務，扮演居間角色，居間管理與協調網絡機構的連結與發展。例如中華聯合勸募協會、喜馬拉亞基金會、社會工作專業人員協會、社工師公會等。在社福機構之網絡中，中介組織提供資訊交流、研習訓練、研討會、評鑑等專業資源連結的平台，採行志願性或協調性的連結機制，滿足自己與網絡成員的需求。

## 4.同質性組織之連結：

同質性機構間的「聯盟」式網絡，在國內社福機構中較為普遍。中華育幼機構協會、殘障團體組成的殘障福利機構聯盟，老人福利機構組成的老盟，是為經過法定立案程序的聯盟式網絡。另外各縣市啓智協會與智障者家長總會之間，和各縣市生命線與生命線總會之間之連結，則為「準聯盟」式網絡。這些網絡成員間均維持長期性的互動關係，其連結的內涵多聚焦在專業服務相關的議題倡導、資訊交流、研習訓練、方案合作和個案轉介等功能上，具有同儕督導的功能，透過長期與定期的連結關係，網絡組織獲得提升專業知能機會。「聯盟」式網絡之連結機制建立在相互協調的盟約上，「準聯盟」網絡則為志願性和協調式的連結關係。

## 伍、組織網絡連結的困境與突破

有效能的組織網絡通常呈現出結構緊密，資源交流雙向且頻繁，能滿足網絡成員彼此的需求。國內福利組織間之連結關係雖有增加，但除了較普遍的個案轉介外，連結對象多以政府和中華聯勸為主，連結內涵多以滿足財務經費需求為前提的活動或方案補助與委託，其連結機制多為單向性的資源交流，缺乏系統化的專業資源連結。研究與實務都顯示，社會福利機構間之連結不易，機構對網絡的認知、需求、資源存在性、近便性、網絡規模大小、互動關係之親密度、能否自由連結的公開性、運作的穩定性、過去交流經驗、由誰負責運作等因素，都可能影響網絡的建構與維繫，而窄化了機構間網絡範圍的廣度與深度（劉麗雯，2004；邱瑜瑾，2000b；郭靜晃、曾華源，2000；陸宛蘋，1997；）。茲歸納影響網絡連結之困境如下：

1. 個別組織因素：含忽視專業資源連結的重要性、網絡成員的差異性、對交流之成本與風險的看法、競爭下的本位主義、機構之知名度與專業聲望。

2. 運作因素：網絡運作技術困難的因素，含連結管道或維持機制、資源整合成效之評估不易客觀、運作資源不穩定、專業人才難覓、網絡代表者之爭議、交流過程並非採施與受兼顧的互惠原則。

3. 環境因素：缺乏多樣化資源、近便性問題。

4. 歷史文化因素：組織間信任不足、

過去的連結經驗、專業環境缺乏鼓勵。

影響網絡建構與運作的困境因素，往往也是尋求突破之途徑。學者認為可從鉅觀組織文化（macro-culture）著手，去創造一個平等互惠的資源交流環境；因為每個專業領域之價值信念，會影響其系統成員的互動關係（DiMaggio & Powell, 1993）。社會工作專業重視「個體與環境」交互影響的重要性，強調必須結合環境中各項資源，以啟發個體潛能，增加其與環境系統的適應能力。因此，在福利服務輸送過程，若不斷強化此種交流資源的專業文化，規範交流過程的倫理機制，將能鼓勵與擴散到整個福利體系。

在網絡建構過程中，信任關係是個別組織之間彼此連結互動的基礎。專業資源較弱之機構，可從專業聲望較高與同質性組織開始，建立個案轉介、資訊交流系統，增加組織間之相互熟悉度；有了信任基礎後，進而尋求專業諮詢、共同在職訓練與方案合作的可能性。網絡順利持久運作，有賴制度化或盟約式的連結機制；由聲望佳、公信力、公權力的機構，或由網絡成員機構主管和外部專家組成之協調諮詢委員會，來主導與仲裁網絡的運作，訂定成員間資源交流的權利義務與賞罰機制，透過定期性會議與研習訓練，增強溝通了解網絡的優勢與限制，處理資源分配不均、生存競爭、倫理衝突等問題。許多研究指出，要促進社會資源網絡的整合，須有適當的主導者，一般而言，資源較多者，具公權力或公信力，和較大的自主性的單位或組織，較適合擔任網絡協調者與

整合者的角色；如政府、中介組織、團體代表等（郭靜晃、曾華源，2000；Hollingworth & Roth，2006）。

## 結 語

社會福利服務是資源重新配置的機制，無論自助、人助、或他助，都是建立於個人或組織之間相互連結的網絡基礎上。一個立基於資源相互依存之信念，在平等互惠、相互尊重下，藉由「志願」、「合作」與「協調」過程形成的資源網絡，必然能夠持久運作，滿足共同的目標。兒童福利機構專業網絡的建構過程

中，雖然專業資源、連結機制、與相關知識技術皆不可或缺，但連結過程中機構間的認知與共識、彼此間的信任與資源投入、權力分配與義務規範等，往往是專業資源網絡建構與維繫的關鍵因素。本文期望透過對專業成長需求，和網絡連結機制之探討，鼓勵專業資源較弱的兒童福利機構能突破限制，在資源相互依存的信念下，主動或被動連結組織外部的個人或團體，獲得所需之專業資源與財物資源，藉由網絡間的相互支援，達到保護、緩衝、協助和成長的目標。

（本文感謝東海大學社會工作系簡春安教授指導；作者現為家扶基金會台中縣家庭扶助中心主任）

## 參考文獻

- 中華聯勸（2004）2004年社會福利機構關係調查，中華社會福利聯合勸募協會。
- 朱雲漢（2000）邁向21世紀的台灣非營利組織系列座談會紀錄，官有垣編，非營利組織與社會福利，台北：亞太。
- 邱瑜瑾（2000b）台中市非營利組織資源網絡連結分析——網絡取向，官有垣編，非營利組織與社會福利，台北：亞太。
- 沈慶盈（2000）從組織間關係談社會服務資源的整合，社區發展季刊，89：145～155。
- 官有垣（2000）台灣民間社會福利機構與政府的不情願夥伴關係：以中華兒童福利基金會為例，非營利組織與社會福利，台北：亞太。
- 陸宛蘋（1997）台灣非營利組織發展需求診斷研究，台北：亞洲協會。
- 簡春安（2006）六成公益團體募款困難 95年度申請金額創新高，聯勸會訊，32，中華社會福利聯合勸募協會。
- 梁偉康（1994）社會福利機構行政管理與實踐，香港：集賢社。
- 郭靜晃、曾華源（2000）建構社會福利資源網絡策略之探討——以兒童少年服務輸送為例，社區發展季刊，89：107～118。

- 藍忠孚（1993）我國社會福利組織結構及功能之探討，行政院研究發展委員會。
- 鄭讚源（1997）既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色定位，社區發展季刊，80：79～87。
- 劉麗雯（2004）非營利組織協調合作的社會福利服務，台北：雙葉。
- 劉淑瓊（1997）依賴與對抗——論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係，社區發展季刊，（80），113～129。
- 蕭新煌（1997）台灣民間福利社團與基金會的資源網絡與結盟動員，台北：創世基金會。
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(4), 147-160.
- Einbinder, S. D; Robertson, P. J.; Garcia, A.; Vuckovic, G. & Patti, R. J. (2000) Interorganizational Collaboration in Social Service Organizations: A Study of the Prerequisites to Success. *Journal of Children & Poverty*, 6(2), 119-140.
- Hardcastle, D.A., Wenocur S., & Powers, P.R. (1997) *Community Practice: Theories and Skills for Social Workers*. New York: Oxford University Press.
- Hollingworth, A. & Roth, J.A. (2006) *Implementing Performance Management and Enabling Partnership in Child Welfare*. Philadelphia Department of Human Service.
- Logsdon, J.M. (1991) Interests and Interdependence in the Formation of Social Problem-Solving Collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27, 23-37.
- Provan, K.G. (1982) International Linkages and Influence over Decision Making. *Academy of Management Journal*, 6:443-451.
- Rogers, S., & Whitten, D.A. (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Iowa State University Press.
- Salamon, L.M. (1995) The Federal Budget and Nonprofit Revenues. In Salamon, Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Sofaer, S., & Myrtle R. C., (1991) Interorganizational Theory and Research: Implications for Health Care Management, Policy, and Research. *Medical Care Research & Review*, 48(4)371-410.