

社區照顧與非營利組織

張英陣

公共服務的社區化已是一種國際趨勢，舉凡社會照顧、醫療衛生、環境保護、治安及教育等無不強調以社區為基礎（community-based）的服務。我國受英、美國家的影響，在醫療衛生與社會照顧方面也極力提倡社區照顧（community care）。有關社區照顧的歷史發展與意義，國內已有學者諸多討論（黃源協，2000），本文中不再贅述。這篇文章的重點在於，討論社區照顧造成福利服務輸送重構（welfare restructure）的過程中，對非營利組織所產生的影響。

福利供給結構的改變

英國從 1970 年代中期開始，引用了市場原則後在公部門的服務供給上產生了很大的轉變。1988 年「葛立菲社區照顧報告」（The 1988 Griffiths Report on Community Care）、1989 年的「為病患及關懷人群白皮書」（The 1989 White Papers Working for Patients and Caring for People）及 1990 年的「國民健康服務與社區照顧法案」（The 1990 NHS and Community Care Act）奠定了英國福利供給結構轉型的法制架構（Means & Smith, 1994; Milligan, 1998）。

社區照顧基本上將原來政府服務供給的角色轉化至民間部門及非正式部門，也就是照顧網絡中確立「購買與供給分離制度」（purchaser-provider split）。政府在福利輸送的過程中主要扮演購買者（purchaser）與使能者（enabler）的角色，至於服務供給者的角色則由非正式部門、市場及志願性部門（註 1）來承擔。所以，不論是「社區的照顧」（care of community）、「在社區內照顧」（care in the community）或「由社區來照顧」（care by the community），社區照顧最大的特色是福利服務輸送供給結構的轉型。

這種福利服務輸送供給結構的轉型受到私有化（privatisation）與福利多元主義（welfare pluralism）的影響，我國的社區照顧與福利社區化也受到這股趨勢的影響，強調結合民間力量提供社會照顧（social care），再加上政府採購法的推波助瀾，使我國的社會照顧供給也逐漸由「補助文化」（grant culture）邁向「契約文化」（contract culture），這部分我們將在下文討論。

如果英國社區照顧最大的特色是福利供給結構的轉型，那麼我國的社區照顧也

是如此嗎？理論應是如此，但是要做到購買與供給分離制度恐怕仍有相當的困難。其中最主要的問題是我國民間並沒有足夠的供給，且不談市場的部分，針對非營利部門而言，我們可看到在推動社會福利民營化中採用公設民營與委託的策略，許多地方政府大都面臨委託對象難尋的困境，這不只是數目的問題也是供給品質的問題。更何況從社會福利社區化的經驗中發現社區部門（註 2）的供給量與供給能力更加不足。為何英國這幾年來逐漸重視社區組織的功能，想必清楚社區照顧要落實仍有賴健全的社區組織。從我國九二一災後重建的例子也可看出端倪，部分災區在地震後湧入大量外來的非營利組織提供服務，確實為重建工作貢獻良多，但外來的非營利組織撤回之後，災區的福利供給需求仍存在，但卻缺乏在地的社區組織提供服務。因此，我國當前要落實社區照顧，恐怕不宜太快將福利供給由民間志願性部門來承擔，政府仍需扮演供給的角色，此外也仍需扶植志願性部門，特別是社區部門的組織能力。

契約文化的影響

我國的社區照顧與國外一樣逐漸步入「契約文化」。契約文化大約在 1960 年代起源於美國，但在 1980 多數的福利國家均受其影響，臺灣在 1990 年代初期也逐漸感受到這股潮流的影響。契約文化對政府與非營利部門的關係產生了鉅大的變化，從過去的「補助關係」(grant aid) 變成購買的契約關係，許多的非營利部門機構的運作轉變成是一種「企業管理模式」

(corporate style of governance) (Wilson, 2001)。

因為契約文化的影響，政府對非營利部門的要求越強調服務的績效、責信、與稽核，使得非營利部門漸漸採用商業模式的經營手法，許多非營利部門的組織提供服務是為獲得政府的資源，而較忽略社區、個人與家庭的需求。從許多福利國家過去十餘年來契約文化的趨勢可看出非營利部門的組織越來越專業化 (professionalisation) 與正式化 (formalisation) (David Smith, 1996; Russell & Scott, 1997; Wilson, 2001)。這幾年來我國政府許多部門積極推展志願服務，而且民國九十年一月也正式通過「志願服務法」，而志工也是非營利部門最重要的人力資源之一。我們且以志願服務為例說明契約文化的影響。

專業化與正式化 由於引進契約促使新管理主義抬頭，非營利部門的組織管理越來越強調專業化，即使志工管理也是越來越正式化，例如志工的工作職掌說明書、志工訓練、志工督導、申訴制度及志工績效考核等。從正向積極面來看，感覺志工備受重視，也顯現志工價值與重要性。但也有跡象顯示，契約文化使得政府越仰賴非營利部門，非營利部門提供更多的服務，但是志工所提供的服務卻相對減少。一方面是贊助單位要求專業化服務，所以專業人士取代原本非營利部門志工所提供的服務。另一方面，因非營利部門在契約文化的影響逐漸變成「影子政府」(shadow state)，許多志工認為非營利部門不過是政府的延伸，而降低了

(demotivated) 參與志願服務的意願 (Wilson, 2001)。Russell & Scott (1997) 在英國的研究也發現，契約文化的強制性競標 (competitive tendering) 使得非營利部門組織的決策階層需要新的工作任務，讓董(理)、監事的運作更具商業化氣息，所以一般的志工越來越無法擔任董(理)、監事，反而需引進一批專業人士，非營利部門的組織在招募董(理)、監事也必須刻意找尋具有相關專業技術的人。

志工的工作負荷 契約文化逐漸形成購買與供給分離制度，當政府逐漸撤離供給服務的角色，就必須仰賴民間組織提供直接服務，這導致非營利部門期待志工能投入更多且更持續投入服務，無形中增加了志工的工作負荷與壓力。志工被要求接受更多的訓練、擴大工作範圍及承擔更多的責任。此外，因為契約文化所增加的文書工作，讓志工無法去做真正他們想服務的工作，而是做更多的文書工作。研究顯示，在契約文化下服務輸送，志工的工作量與責任皆升高，而支薪的工作人員也須花時間支持志工，因此不論對志工或支薪的工作人員都容易導致工作壓力與枯竭 (burnout) (Russell & Scott, 1997; Wilson, 2001)。

由於契約文化所造成的專業化與正式化，非營利部門的組織逐漸由專業的支薪工作人員所領導，志工有被邊緣化 (marginalised) 的趨勢。因為支薪的工作人員具有較豐富的技術與經驗以應付市場的競爭，比起志工來說，專業的支薪工作人員在契約文化下是較佳的選擇。英國的研究顯示，即使是地方性的志願性組織也有

支薪工作人員取代志工的趨勢 (David Smith, 1996)。在臺灣，福利服務輸送朝向契約文化似乎是無法阻擋的潮流，契約文化對志願服務的影響有待進一步的研究，但過去國內已有許多學者從事公設民營的研究，也提出許多值得大家深思的問題。

在公民社會中，非營利部門的志工與董(理)、監事會是實踐社會參與的最重要管道之一，一旦契約文化的滲透，恐怕非營利部門將逐漸遠離公民社會的典範。而對非營利部門而言，由於契約文化所帶來的商業化可能使非營利組織逐漸喪失其使命；也可能因應政府的採購，在財務上越來越依賴政府；而在採購過程當中的競爭，使非營利組織的合作可能性降低，而在重視專業化的要求下，小型非營利組織或社區組織將越難生存，以上這些都可能在社區照顧的政策下，對非營利組織所造成的影響。

社區組織的能力建構

前面曾提及，社區組織能力的健全是落實社區照顧的重要條件之一，政府似乎也注意到這一點。所以，行政院在「挑戰2008」的國家發展計畫中共有十個子計畫，第十個子計畫稱為「新故鄉社區營造計畫」。「新故鄉社區營造計畫」的工作重點包括：「活化社區營造組織」、「社區營造資源整合」、「原住民新部落運動」、「新客家運動：活力客莊、再現客家」、及「醫療照顧服務社區化」(行政院經濟建設委員會, 2002)。這五項重點工作的核心是想運用鄉村、客家聚落、及原住民部落的社區組織，來改善社會關係、文化藝術、空間

設施、經濟產業、及社區照顧。但我們不禁要問，臺灣的社區組織是否有足夠的能力來完成這些任務。雖然，「新故鄉社區營造計畫」非常強調社區組織與人力資源的能力強化，但三十餘年來的社區發展工作經驗顯示，多數的社區組織是非常脆弱的，我們再運用這些社區組織之前應再來檢視一下其能力。否則，幾年之後「新故鄉社區營造」又僅是一個美麗口號。

社區組織是非營利部門的一部分，但由於非營利部門的異質性相當高（張英陣，1995），我們不應將社區組織與一般主流的志願性組織相提並論。1994年，有二十幾個英國的社區組織組成「社區部門聯盟」（Community Sector Coalition），呼籲英國政府與社會重視長期被忽略的社區組織（Rochester, 2000），而他們的呼籲也得到政府與社會的肯定。在英格蘭「盟約」（The Compact）的「社區組織守則」（Community groups: Code of good practice）中，特別強調社區組織的功能有（National Council for Voluntary Organisations, 2002）：

- 為社區做代言人
- 建立自我利益與公民權之間的平衡
- 透過自助互助填補服務的縫隙
- 為被忽視的人群及區域提供支持

1996年，美國通過「個人責任與工作機會法」（The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996），將聯邦政府的福利責任下放到州政府。而州政府又將此責任下放至地方，被稱為是「二級分權」（second-order devolution）。由於「二級分權」促使許多社區組織，包括社區的教會要擔負起「福利改

革」（welfare reform）的責任。現任美國總統 George W. Bush 簽署了一項「信仰為基礎與社區活化」計畫（Faith-Based and Communities Initiatives），給宗教組織與社區組織更多機會參與承接政府公共服務。但這些社區型的宗教組織與社區組織的能力則受到質疑。美國過去的研究顯示這些社區組織的能力不足表現在下列的問題（Poole, Ferguson, DiNitto, & Schwab, 2002）：

目標議題（goals）：社區組織是否有明確的目標，而且其目標是否與政府政策的目標一致。

管理問題（management）：組織要能成功仍需仰賴管理，管理者須熟悉各種管理技巧、人際溝通、公共關係、研擬計畫與執行計畫的能力等。

技術問題（technology）：技術包括提供服務必備的設備設施、知識、技能等。

經費問題（funding）：社區組織是否能從各級政府、民間公益慈善組織、一般社會大眾、或社區本身獲得足夠的經費。

社區參與（community involvement）：社區組織是否能連結社區內的相關組織、動員社區居民、或鼓勵社區居民共同參與社區服務。

績效問題（performance）：社區組織應考慮服務成效（outcome）的問題，特別是接受政府或公益慈善組織經費贊助時更免不了要呈現服務的績效。

Rochester (1999) 從英國的研究發現，小型志願性組織（small voluntary agencies）面對組織內部的挑戰包括：領導的問題、員工管理、志工參與、有效的管理機制、

及財務管理；而組織外部的挑戰包括：經費贊助、責信問題、競爭、夥伴關係、及變遷。而作者從過去參與社會福利社區化、社區總體營造、全國社區評鑑及親身擔任社區志工的經驗，發現上述的這些問題普遍存在於我國的社區組織之中。所以，未來要落實社區照顧如何強化非營利部門中社區組織的能力是刻不容緩。

夥伴關係的省思

在社區照顧的政策下，雖然供給者主要由民間部門來承擔，但政府並非推卸責任。因此，反而更重視政府與民間部門的夥伴關係（partnership）。就英國來說，政府與志願性部門雖然已訂定「盟約」（The Compact）、「地方盟約」（The Local Compact）及各項夥伴關係的工作守則已陸續制定，也確實有助於改善政府與志願性部門的關係。但當前的此種關係畢竟尚未是真正的「既平等且互惠」的夥伴關係，其中仍存在著一些亟待克服的癥結問題，諸如：

政府的承諾仍不足 從過去幾年來志願性部門的經驗來看，英國政府的努力仍嫌不足。從志願性部門的立場來看，在政府部門中，只有 Home Office 很清楚知道什麼是「盟約」，且只有僅少數的志願性組織認為政策諮詢確實改善了政府與志願性部門的關係。更糟的是，最需要被諮詢的小型社區組織卻往往被忽視，然而也正因為這些社區組織缺乏人力資源，所以諮詢時應給他們更充分的時間及早作業（NCVO, 2001）。另外，有學者認為，一些政府公務員對「盟約」一無所知，反之，

有些地方政府認為志願性組織是業餘的，不夠專業，甚至將志願性組織看成是自己的「敵人」（Craig, Taylor, Szanto & Wilkinson, 1999）；而 NCVO（2000b）也覺得政府傳統的科層體制必須有所改變。

公部門之間的協調不足 由於許多方案涉及不同的政府部門（public bodies）及層級，但卻因政府部門及各級政府間的協調不夠，導致許多志願性組織覺得政府的管制不減反增，產生將志願性部門「科層化」的另類無效率現象（Locke et al., 2001；David Smith, 2001）。中央政府為了促成夥伴關係，各種方案如雨後春筍般產生，讓地方政府應接不暇。顯然地，中央的 Active Communities Directorate（註3）及地方的 Association of Local Authority 除了尚未發揮協調整合的功能，更讓志願性組織不知所措。

中介組織（註4）的代表性受質疑 雖然中介組織可發揮溝通與協調的功能，但志願性與社區部門畢竟相當多元化，每個服務領域或服務內涵都可能有不同的訴求。因此，任何一個中介組織要代表志願性部門與政府對話時，難免質疑其代表性，特別是社區部門及少數族群的志願性組織，恐怕很難認同主流的志願性部門。但事實上，就因為志願性部門的多元性，中介組織更應接納各種不同的意見，甚至是相左的看法。

志願性部門缺乏資源 在建立夥伴關係的過程中，雖然志願性部門經常受政府邀請貢獻其專業技術與經驗參與決策，但也正因為如此而激增志願性組織的工作負荷，甚至耗盡其內部有限的資源。有一位

實務工作便覺得，對許多組織來說，他們就必須經常參與面對面的會議討論、參與各種工作小組、評論書面文件或向服務使用者與照顧者徵詢意見等等諸如此類的工作，而這些都需要花費志願性組織額外的資源，但政府卻不給予贊助。志願性組織花了許多精力及工作人員的時間來應付地方政府的要求，尤其是當小型組織工作人力不足時，一旦要求做到使用者參與，就會造成工作過度負荷。

就我國來說，過去這幾年來，內政部社會司積極推動社會福利民營化及社會福利社區化工作，這兩項政策均強調在推展社會福利工作時需政府與民間的合作，特別是政府與民間非營利組織的合作。理想上，民間非營利組織與政府的關係應該是合作的夥伴關係，但事實上雙方的關係是相當複雜的，是一種「既競爭又合作、既依賴又自主」的關係（鄭讚源，1997），也是項「依賴與對抗」的關係（劉淑瓊，1997）。在作者過去所參與的研究中也發現，民間非營利組織的實務工作者認為與政府的關係是「不平等」的。民間非營利組織的實務工作者多反映，政府在各種行政程序的要求上，易以「命令」的口吻訴諸溝通，所以深切認為彼此的關係是立基於「上下附屬」的不平等地位。所以，在未來社區照顧的推展，如何建立政府與非營利部門平等互惠的夥伴關係仍有待彼此的努力。

結 語

由於社區照顧的推展，造成福利服務供給結構的轉變，再加上契約文化的滲

透，非營利組織在社區照顧的角色可能越來越窄化為服務供給者的角色，如此將喪失傳統非營利組織在創新與倡導所扮演的功能。

而福利供給結構的改變也意味著政府與非營利部門關係的重組，政府與民間非營利組織的關係不能僅用華麗的詞藻來宣示，更應建立實際可操作的機制。首先政府與民間非營利組織雙方先需建立窗口，其次在任何政策的擬定之前應先由民間非營利組織代表、政府代表、民意代表、學者專家對政策議題有充分的研究與討論。接著才提出政策初步草案，透過政策諮詢的過程，向服務使用者徵詢意見，然後完成政策草案，再經過諮詢過程裁定案。同時也需每年做定期的評估，以提出檢討改進意見。這種程序雖然繁雜，但能讓使用者能參與決策，也能使決策更謹慎，不至於淪為少數專家做決策。往後的社區照顧也應建立此一機制，不應讓民間非營利組織只是政府的「代理」或「福利服務的代工」，也不是象徵性的「政策背書」，而是參與社區照顧政策、財務規劃、與服務供給的夥伴。

至於非營利部門本身，因為非營利部門的異質性相當高，而每個組織也都有其特殊需求與不同關心焦點，也很難代表多數人的聲音。即使如此，非營利組織仍需要建立中介組織代表各個組織。尤其是地方政府與民間組織處於不平等的關係，民間組織更需自行整合，不是等待政府來協調，這反而會受到政府的牽制。希望藉由中介組織，發揮提供資訊、溝通意見、與代表民間非營利組織與其他部門協商之功

能。特別是在社區組織能力的強化方面，也可借助中介組織的力量，協助社區組織及在地的小型非營利組織培養組織運作的

能力，做為社會照顧供給的基礎。

(本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授)

📖 註釋：

註 1：本文所指稱志願部門與非營利部門意義相同，在文中將交互使用。相關討論請參閱張英陣（1995）。

註 2：社區部門有別於主流的非營利部門，是屬於服務區域範圍較小的在地社區組織。

註 3：Active Communities Directorate 是英國中央政府負責和志願性與社區部門協調的單一窗口。

註 4：中介組織在此專指由志願性組織所組成的聯盟性組織，例如英格蘭的 National Council for Voluntary Organisations, NCVO.

📖 參考書目：

張英陣（1995）第三部門與社會福利政策分析。社區發展季刊，第 70 期，頁 144~159。

黃源協（2000）社區照顧：臺灣與英國經驗的檢視。臺北：揚智。

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的關係。社區發展季刊，第 80 期，頁 113~129。

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非營利組織之角色與定位。社區發展季刊，第 80 期，頁 79~87。

Craig, G., Taylor, M., Szanto, C., & Wilkinson, M. (1999). *Developing local compacts: relationships between local public sector and the voluntary and community sector*. York: Joseph Rowntree Foundation.

David Smith, J. (1996). Expansion or withdrawal? The implications of contracting for volunteering. In Perri 6 and J. Kendall (eds.). *The contract culture in public services*, pp57-68. Aldershot: Arena.

David Smith, J. (2001). Volunteer : Making a difference? In Margaret, H. & Colin R. (Ed), *Voluntary organisations and Social Policy in Britain*, PP. 185 - 198 .New York, NY : Palgrave Publishers Ltd.

Locke, M., Robson, P. & Howlett, S. (2001). User: At the centre or the sidelines. In Margaret, H. & Colin R. (Ed), *Voluntary organisations and Social Policy in Britain*, PP. 199 - 212 .New York, NY : Palgrave Publishers Ltd.

- Means, R. & Smith, R. (1994). *Community care: policy and practice*. London: Macmillan.
- Milligan, C. (1998). Pathways of dependence: The impact of health and social care restructuring --- The voluntary experience. *Social Science Methods*, 46, 6, 743-753.
- NCVO . (2000). *Local compact guidelines: Getting local relationships right together*. London: NCVO.
- Poole, D.L., Ferfuson, M., DiNitto, D., Schwab, A.J. (2002). The capacity of community-based organizations to lead local innovations in welfare reform: Early findings from Texas. *Non-profit Management & Leadership*, 12,3, 261-276.
- Rochester, C. (1999). *A handbook for small voluntary agencies*. Centre for Civil Society (formerly Centre for Voluntary Organisation) , The London School of Economics and Political Science. London.
- Rochester, C. (2000). Convenient slogan or useful theory? In search of the community sector. Paper presented at the 6th Researching the Voluntary Sector Conference, 5-6 September 2000, University of Birmingham.
- Russell, L., & Scott, D. (1997). *Very active citizen? The impact of contracts on volunteers*. Manchester: The University of Manchester.
- Wilson, C. (2001). *The changing face of social service volunteering: A literature review*. Research Unit, Knowledge Management Group, Ministry of Social Development, New Zealand.