

推動臺南縣新大同社會社區照顧網的 另類人力資源：運用社會役之芻議

蕭金源

壹、緒論

臺灣社區發展史，從民國五十四年的「社區理事長」、八十二年的「社區發展協會」，到八十三年年的「社區總體營造」，不同時代的社區政策都有不同的目標（文建會，1999：9~12）。50年代社區發展的目標，在於臺灣是以達成現代化的目的；但80年代社區關心的焦點卻是要解決現代化的問題；值至90年代社區營造之趨勢，所關心的是以文化認同的公民參與公共事務為目標。換言之，過去社區重點在於「發展」，民眾參與與否從來不是重要的準則，但現在社區強調「營造」、「第五權」所代表的公民參與，期待公民社會的出現是我們的願景。因此，長期以來由社政單位所輔導的「社區」與文化單位所輔導的「社區營造」，必需與行政體系的「村里」緊密的結合在一起，使社區與村里相輔相成，才能凝聚社區意識，共同打造一個優質的新大同村里（社區）環境與生活品質（臺南縣政府，2003）。

臺南縣政府依據地方制度法第五十九、六十條及社區發展工作綱要第一、二條規定辦理臺南縣新大同社會社區照顧

網，以凝聚社區居民自發性關懷自己的家鄉，願意出錢、出力來回饋社區，共同建立一個健康的、文化的、環保的、安全的新大同村里（社區）為目的。

隨著社會迅速的變化及社會福利需求的擴充，公共服務與福利供給體系人力嚴重不足，又面對政府大力提倡「政府再造」，採取人力精簡的政策；在福利需求不斷的成長，政府不願增聘人員的情況之下，使得原本人力困窘的政府社會福利供給體系，更呈現嚴重不足的情形，主要是社會福利措施逐年增加，但社政人員編制卻未相對增加，僅增加一些臨時約聘雇人員（蕭玉煌，2002a：14~21）。在人力不足的情形下，臺南縣政府為推動新大同社會社區照顧網，人力資源是須考量之要素之一，在試辦初期是以地方政府的社政（工）人員及社區志工為主，然為達福利社區化的目標，不得不慎重思考其他的人力資源。

社會役自公元二千年七月實施自今，一直為社會大眾及社福機構所重視，而目前以社區照顧模式為主且成效良好的縣市有宜蘭縣（蕭玉煌，2002b：18~19）及嘉義縣；因此，以宜蘭縣、嘉義縣等處社會

役服勤成效為藍本，建構臺南縣政府以社會役協助推動新大同社會社區照顧網，為本文研究之目的。

貳、建構社會役制度，協助照顧社區弱勢族群

一、社會役制度之實施

憲法第二十條規定「人民有依法律服兵役之義務」。兵役法第一條規定「中華民國男子皆有服兵役之義務」。凡徵兵及齡男子除因免役、禁役事由者外，皆有服兵役之義務。自國軍實施「精實案」大幅精簡國軍現役員額之後，目前兵源供給已超過兵額需求，致役男無法如期入營履行兵役義務，待徵期間太長，影響役男權益甚鉅。為有效運用國軍溢出之役男人力資源，以增進政府公共服務能力，內政部奉行政院指示，自八十七年九月成立專案小組，參酌歐洲國家實施替代役（社會役）之經驗，針對政府政策及國情需要，考量國軍需求及兵役公平，規劃替代役制度。公元二千年二月二日公布「替代役實施條例」，並於同年七月一日正式實行（內政部社會司，volnet.moi.gov.tw）。

「社會役」是替代役類別之一，係指替代役役別之一，擔任獨居老人與身心障礙者之居家照顧及機構照顧等輔助勤務。內政部社會司為社會役之需用機關，依據替代役實施條例第十八條規定訂定「內政部替代役社會役役男服勤管理要點」，及依據替代役實施條例施行細則第九條第一項第三款訂定「社會役役男專業訓練計畫」，配合其他替代役相關法規推動社會役業務。

社會役役男甄選的對象以社會工作者、醫師、中醫師、護理師（護士）、語言治療師（生）、職能治療師（生）、物理治療師（生）、呼吸治療師（生）、營養師、園藝技師、農藝技師、電機工程師、律師、資訊工程師、臨床心理師、諮商師、會計師或相關學系、所畢業者、取得居家服務員或照顧服務員證書者及具有志願服務人員一年以上服務經驗者（內政部，2003：5）為主，具有前科紀錄者不得選服社會役。

二、服務模式之運作

依據內政部八十九年五月一日內字第一二二三一號函核定替代役實施條例施行細則第三條，社會役的勤務為擔任獨居老人與病、殘榮民及身心障礙者之照顧等輔助勤務，即是獨居老人與病、殘、榮民及身心障礙者之居家照顧及機構照顧等輔助工作。居家照顧以服務社區內的弱勢對象為主，服務內容如：協助日常生活照顧、臨時照顧、送餐服務、協助復健服務、精神支持服務等。

社會役以社區為基礎之老人、身心障礙者之專業（個別）性勤務服務項目如下（內政部役政署，2002：135～157）：

- 1.協助辦理獨居老人、身心障礙者照顧工作。
- 2.協助個案訪視及社會福利電話諮詢服務。
- 3.協助辦理社會福利資源、個案調查及執行老人保護工作。
- 4.協助辦理社區、老人或身心障礙者福利活動。

社會役以社區為基礎之老人、身心障礙者服務事項之服勤方式如下（如表一）：

表一 社會役役男社區照顧勤務內容項目表

勤務項目	服勤方式
1.協助辦理獨居老人及身心障礙者照顧工作	日常生活照顧、臨時照顧、送餐服務、電話問安、居家服務、協助復健服務、精神支持服務工作、居家環境清潔改善
2.協助個案訪視	陪同社工員訪視特殊情況之獨居老人及身心障礙者個案、接送就醫
3.協助辦理社區活動	老人大學、老人進修課程、社區健康巡迴推拿、健康講座等活動
4.協助執行老人保護工作	執行老人 24 小時緊急生命連線、老人保護專線 24 小時執勤工作、受理預防老人走失手鍊之申請案
5.支援社政單位（機構）辦理老人或身心障礙者福利活動	隨同機關職員服勤
6.社會福利電話諮詢服務	役男單獨服勤
7.協助辦理社會福利資源及個案調查工作	隨同機關職員服勤
8.協助各處老人活動中心環境維護及管理	隨同機關職員服勤
9.其它指派及臨時性之相關服務	依業務需要而定

資料來源：內政部社會司，2002 年 10 月；研究者整理

三、社會福利社區化之意涵與需求

(一)福利社區化的意涵

「社會福利社區化」是將「社會福利體系」與「社區發展工作」充分結合的一種具體措施與工作方法。民國八十五年內政部核定之「推動社會福利社區化實施要點」，指出「福利社區化」在於(1)增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老年、殘障及低收入者之福利；(2)強化家庭及社區功能，運用社會福利體系的力量，改善受照顧者之生活品質；(3)結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。準此，福利社區化包含三個層面：

1.非正式的社區照顧服務，包含支持性、諮詢性、工具性服務及合作性的團體活動。

2.機構式的社區福利活動，包含公私立社會福利機構或公益團體，將一項或多項社區福利工作落實於社區之中，並運用社區工作的方法，促進社區之合作與自治。

3.整合性社區服務網絡，對社區居民提供各種必要的福利服務與轉介服務，並可創設各種小型的服務事業。

因此，「社會福利社區化」應在滿足社區居民的基本與特殊需求前提下，可以分為（內政部，1996）：

1.狹義的或初步的，即指社區照顧或機構運用社區發展方式所推行的社區福利措施。

2.全面的是指以社區為基層而建立的

社區福利服務網絡。

上述福利社區化的定義基本上包括兩個面向，就狹義而言，對有需要照顧者提供的福利服務，透過非正式網絡的照顧，以期能避免大型機構化的照顧模式，而能有尊嚴且獨立的生活在自己家裡、或類似家庭環境的社區裡，亦即所謂的「社區照顧」(Victor, 1997: 8)。就廣義而言，係指在社區所從事之各項有關的福利服務，即透過社區資源網絡的建立，包括物質與非物質資源，以為社區提供服務，其服務對象包括社區所有的居民(楊瑩, 1999: 35~36; 黃源協, 2000a: 271)。

在推展社會福利社區化的同時，須要瞭解社會福利社區化的意涵，從現有的文獻來看，「福利社區化」的基本理念是將社會福利服務提供體系與社區發展工作做充分的結合，其主要的內涵有三(楊孝滌, 1995: 84~88)：

1.由社區提供福利服務：福利社區化是指透過社區組織的主導、社區內人力與物力資源的規劃，結合社區內各項資源，提供各種服務型態的福利服務，滿足社區內居民的福利需求，凝聚社區意識，促進社區發展。

2.將福利服務體系建構在社區的基礎上：為了有效維護民眾的基本福利的權利，以及對於弱勢族群給予適當、完整的福利服務，因此在建構福利服務體系時，要能與社區相結合；以社區為基礎所建構的福利服務體系或福利服務機構，可以凝聚與整合社區資源，使接受照顧者能夠在其家庭或社區中能夠獲得需求上的滿足，此福利的可近性能夠增加福利服務的品質。

3.以社區為整合福利服務網絡的基礎

組織：由於福利服務的高度多元化、專業化及高度的分工化，而且不同的受照顧者，他們的需求也不同，因此需要不同的服務型態，所以建構一個不同專業分工的社會福利服務網絡有其必要性。在建構專業的福利服務體系時，以社區為服務網絡的基礎，才能發揮實質運作的效果，避免社會資源的重複與浪費。

(二)福利社區化之需求

社會福利社區化是結合社會福利體系與社區發展工作的一種具體措施與工作方法，社區照顧則是福利社區化中最重要的一環，以社區中弱勢或失能者，甚或其家屬為照顧對象。社區工作、福利社區化，以及社區照顧彼此間是有相當程度的關聯，即三者皆以「社區」為基礎，目的同為尋求社區人民幸福生活，理念同樣強調非正式的社區自給自足、居民自助互助，皆企圖建立一社區服務網絡(黃源協, 2000a: 271~272)，藉由結合社區內外各種社會福利機構、團體的資源，重新強化家庭鄰里社區之非正式照顧網絡的機能和力量，建立社區福利體系和服務輸送網絡，始能有效促使社會福利落實於基層。在狹義方面，它指的是社區照顧或機構運用社區發展方式所推行的社區福利措施，注重社區福利設備和活動設計的普及性；在廣義上則是指以社區為基礎而建立的社區福利服務網絡，即為社區福利的整合(周月清, 2000a: 261~275)。

政府現今正推行福利社區化的政策，福利社區化強調的是「去機構化」，讓需要被照顧的人，得到適當的支持性服務，俾能有尊嚴、獨立的生活在自己的家裡及社區內(萬育維, 1995: 89~95)。根據內政部統計處、社會司於八十六年十月二十日

至十一月二十日對臺灣地區社區居民需求概況調查報告分析，居民對社區辦理社會福利服務工作之滿意及需求情形，以兒童福利服務方面，已辦理且滿意者僅占 18.47%，未辦理而需要辦理者佔 57.58%；在青少年福利服務方面，已辦理且滿意者僅占 6.86%，未辦理而需要辦理者佔 69.9%；在婦女福利服務方面，已辦理且滿意者僅占 16.67%，未辦理而需要辦理者佔 61.81%；在老人福利服務方面，已辦理且滿意者僅占 10.88%，未辦理而需要辦理者佔 64.61%；在身心障礙者福利服務方面，已辦理且滿意者僅占 6.97%，未辦理而需要辦理者佔 64.84%。因此居民對政府推動社會福利社區化，應以社區目前亟待解決的問題為優先，以滿足民眾的需求（內政部統計處，1998）。

參、臺南縣政府新大同社會 社區照顧服務網絡之運作

一、新大同社會社區照顧網絡 服務體系

社區是最基層，最小規模的生命共同體，建立社區福利服務體系須要有密切的社區共同體的觀念，以及基於情感、互助與溝通所建立的社會群體組織。所以，居民需具備有相當強烈的社區意識和社區共同體觀念，社區發展共識的凝聚才會顯現其重要性（林瑞穗，1996：124～138）。然而，社會福利的目標是使社會中的每一個人均能滿足社會、經濟、健康與休閒等多元性的需求。而積極性福利服務體系需要與社會上民間資源和我國特有的家庭和社區（Community）（註 1）（俞可平，1999：52）為社會基層主體的文化體系相結合，

才能發揮更高的績效。

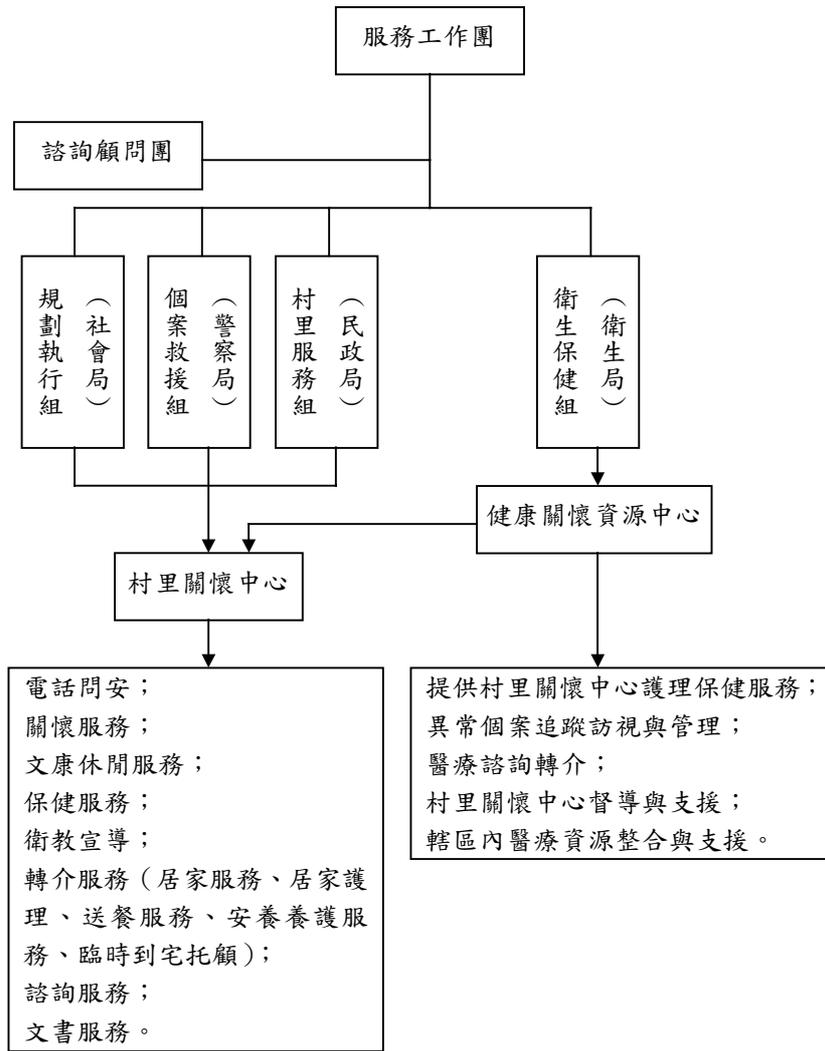
因此，建立以社區（註 2）（宋國誠，1997：110～111）為中心的福利服務體系有其必要性。社區是一個為了共同生活，相互合作，共同關心的成員所組成的社會（高泉益，1999：29～31）；由於社區之人具有共同之利害、問題與需要，故而產生一種共同之社區意識。又為了解決社區問題，滿足社區民眾的需要，所以必需組織起來，互助合作，來面對共同的問題，如經濟上的貧窮、社會福利、衛生等問題，滿足生活、心理、社會的需要，以謀自身的發展（張承漢，1994：161）。

要落實基層福利社區化工作，可以先以一個較小型的區域，居民有共通的生活條件下，找到適當的資源而形成一個「福利社區」。並依據內政部訂頒的「推動社會福利社區化實施要點」，以社區為核心，以生活共同圈之服務輸送的可近性、社區居民參與性、福利資源完整性，作為規劃實施福利社區的範圍（內政部，2000a：155～156）。

準此，以地方自助人助為原則，以村里（社區）為單位，由村里長、社區理事長來推動，並透過村里民大會凝聚社區共識，來共同關懷家鄉的公共事務，於村里（社區）成立村里志工隊及村里關懷中心，建構新大同社會社區照顧服務網絡。其組織架構如下：

1. 啟動方式由下而上：由村里（社區）→鄉鎮市公所→縣政府。
2. 輔導方式由上而下：由縣政府→鄉鎮市公所→村里（社區）。
3. 以自主、自發及自動性建立社區照顧網絡服務體系（如圖一），共同關懷家鄉的公共事務。

圖一 臺南縣政府新大同社會社區照顧網絡服務體系圖



二、新大同社會社區照顧網村里 關懷中心運作模式

為照顧縣內有福利需求者，於各鄉鎮市社區活動中心、社區廟宇、中山堂、村里辦公處等各村里可利用之空間，設置村里關懷中心，結合社區相關資源，確立村里關懷中心服務模式及流程，增進村里關

懷中心服務機能，以提供村里（社區）居民可及性、可近性、便利性的服務。

為推動新大同社會社區照顧網，增進村里關懷中心服務機能，需有服務人員的人力配置；因此臺南縣政府運用了公共服務擴大就業方案之人力資源，分配至村里關懷中心協助辦理各項福利服務。鄉鎮市公所為因應社會福利及社區工作等需求，

除了村里社區的志工隊之外，得在村里關懷中心運作下，依實際狀況下彈性調動關懷中心的服務員（註3）。

服務員人事管理以鄉鎮市公所為核心，並服從鄉鎮市公所指揮調度，如有違規情形，經鄉鎮市公所認定情節重大者，視為不適任，函報社會局依合約予以終止雇用，服務員不得異議。服務員在鄉鎮市公所及村里社區負責人指揮調度下，協助鄉鎮市公所及村里社區負責人推動村里關懷中心服務業務。其工作執掌如下：1.村里關懷中心館室服務；2.服務社區內弱勢族群關懷訪查工作；3.村里關懷中心內外環境清潔維護及良好環境服務的營造；4.社區活動的辦理；5.村里關懷中心活動資料的統計與成果製作；6.其他社會福利服務及社區工作。

在鄉鎮市公所的指揮監督之下，村里關懷中心服務員其在福利服務輸送模式如下：

(一)服務項目：電話問安、關懷訪視、文康休閒服務、保健服務、衛教宣導、轉介服務（家事服務轉介、居家護理轉介、送餐服務轉介、安養養護服務轉介、臨時到宅托顧）、諮詢服務、文書服務等。

(二)服務內容：

1.電話問安：對於村里內獨居之老人、身心障礙者等需要之民眾，定期打電話進行關懷慰問。

2.關懷訪視：協調人力，每星期定期

至老人及身心障礙者家瞭解其身體狀況、生活情形，交換生活經驗、時事及趣聞，並提供家屬精神支持。

3.文康休閒服務：定點提供老人及身心障礙者聊天、下棋、泡茶、唱歌等各項休閒服務。

4.保健服務：結合當地衛生所及相關醫療資源，定期提供民眾保健服務。

5.衛教宣導：定期辦理相關疾病防治，如慢性病、肝病、腸病毒、登革熱等衛生教育之宣導。

6.轉介服務：

家事服務轉介：居家服務內容介紹，協助申請。

居家護理轉介：居家護理內容介紹，協助申請。

送餐服務轉介：送餐服務介紹，協助申請。

安養養護服務轉介：老人及身心障礙者安養、養護機構介紹及協助申請。

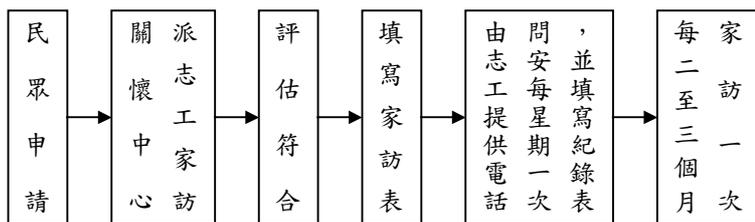
臨時到宅托顧：低、中低收入戶免費，一般戶民眾每小時一八〇元。並預先向關懷中心提出申請，由關懷中心聯絡服務員至老人或身心障礙者家中提供照顧服務。

7.諮詢服務：提供有關醫療保健、社會福利及社會資源等相關問題解答。

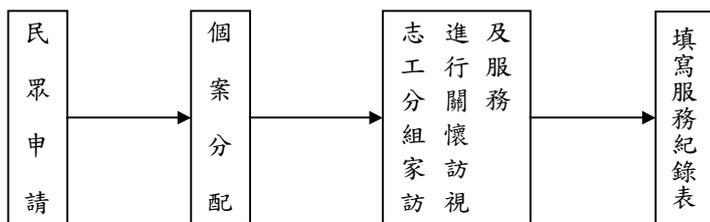
8.文書服務：代繕文件、閱讀書信（報）。

(三)服務流程：

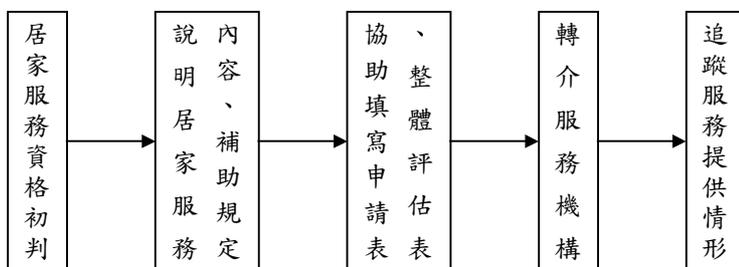
1.電話問安：



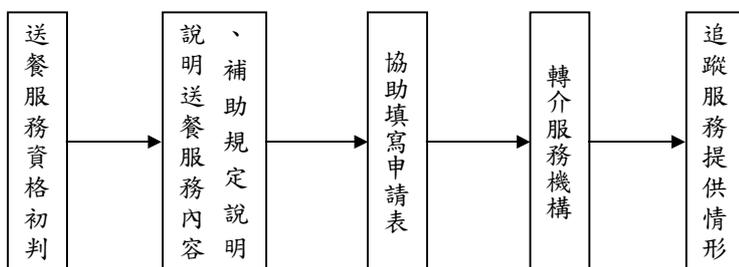
2.關懷訪視：



3.居家服務轉介：



4.送餐服務轉介：



三、社區照顧網絡人力運用上的困境

(一)人力資源的不穩定

臺南縣政府運用了公共服務擴大就業方案之人力資源，分配至村里關懷中心協助辦理各項福利服務。然而，二百億公共服務就業方案，第一批就職者即在九十三年元月底起陸續屆滿半年僱用期，行政院

公服計畫指導委員會已通過下半執行年度計畫，同一就業者得登記不同計畫繼續任用，並基於公平原則，若是相同計畫之延續，則不應再僱請相同失業者，但已任職公服計畫之失業者，得轉登記其他公服計畫，受僱時間最長不得超過一年（自由時報，2004.01.05）。

(二)人力素質良莠不齊

村里關懷中心的服務人員是一般的失業勞工，其年紀大多是四、五十歲以上，教育程度大多是國中或高中（職）肄或畢業者，對於社區照顧的服務工作並不具有社會工作的專業知能；在人力素質良莠不齊的情形下，面對日益複雜的社區服務工作，難以發揮既定的效果。

(三)降低失業率的迷思

政府部門所關心的是高失業與持續失業的問題，目前有工作能力並失業的人長期依賴福利給付，這勢將有重大的風險，而且會傳遞到未來的世代；主政者強調：社會排除現象有日益擴大的趨勢，這是令人擔憂的事，但是，公共服務就業方案僅只收入維持的給付並不是一種充分且適切的回應方式。換言之，增進教育、訓練、就業經驗、醫療保健，以及其他社會福利服務之取得機會也是必要的。

(四)服務品質的質疑

隨著社區民眾福利意識的提昇，加上需求的趨於多元，民眾對於服務品質的要求，社會工作者在強調專業的同時，村里關懷中心的服務人員自身是否已加強自己的專業服務，且有能力來滿足個案的需求，是一項值得省思的問題。在政府的監督機制不健全，人力素質良莠不齊及訓練不足的情形下，恐將導致社區服務品質已不佳的福利服務更趨於惡化之虞。

(五)服務人員工作動機的缺乏

公共服務就業方案所任用的服務人員，對於社區服務工作的經濟誘因或動機相當缺乏，特別是那麼已然之年長者更是如此；但是，對於單身者而言，妨礙其服務工作的誘因或動機似乎並不是如此明

顯。

四、構思社會役人力資源運用之可行性

(一)社會役福利輸送的服務

臺南縣政府大同社會社區照顧網試辦初期是以鄉鎮市公所的社政（工）、民政人員、村里志工、擴大公共服務就業方案之服務員為主要推動人力；然而志工及擴大公共服務就業方案之服務員素質良莠不齊的情形下，又加上福利服務的人力不足及政府人事精簡的政策，為達到福利社區化的需求，不得不開發新的人力資源。社會役自公元二千年七月實行至今，深獲社會大眾及社福機構所重視，社會役除了機構照護的輔助勤務外，目前有宜蘭縣、嘉義縣等處以社會役人力推動居家服務、送餐服務等社區照顧之勤務，績效卓著。

因此，臺南縣政府在推行新大同社會社區照顧網應可以宜蘭縣、嘉義縣運用社會役之情形為師，以社會役人力來協助推動新大同社會社區照顧網絡；況且村里關懷中心服務員的工作執掌及福利服務輸送模式與社會役以社區為基礎的勤務內容相似。

新大同社會社區照顧網村里關懷中心的服務員與村里志工，並非是福利服務輸送的專業人員，更不具有社會工作的專業技能，因此可能影響福利服務輸送的品質與績效。然而社會役役男具有社會工作、心理、醫學、復健、物理治療、食品營養等專業技能，或是相關科系畢業者，而其服務對象以老人與身心障礙者之照護為優先，應可提供村里社區福利需求者所需之優質服務。

(二)社會役服務的可近性與可及性

1.社會役人力的配置

社會役男分配到鄉鎮市區公所服勤，在社政及民政服務人員之指導下，在「社會福利課」之下成立一個「社區福利服務體系工作組」，在這個工作組之下，至少應該設有「兒童、老人福利」、「青少年服務」、「家庭及婦女福利」、「殘障者及精神病患」、「社會救助申請服務」等小組，至少每一項福利服務應指派一個社會役男負責。再者，為使「社區福利服務體系工作組」的勤務更加有效，也可以在服勤的鄉鎮市區公所設置一個「社區福利服務體系顧問委員會」，提供必要的諮詢及協助。

福利服務的目標在於提供他人所需的協助，在提供協助之前，需透過村（里）鄰的實際調查，發掘在村（里）鄰或社區中福利服務需求者及可利用的資源。社會役男服務規劃的過程中必須決定這些福利服務是否切合鄰里的當前需要？尚未能滿足哪些需求？以及民眾是否知道利用既有的福利服務？因此，在某些服務可能無法滿足民眾的需求，社區及鄰（村）里組織必須決定是否鼓勵服務供應者加強宣傳服務目的，抑或是由鄰（村）里、社區組織本身負起宣傳既有福利服務機構與內容的責任。

當然，透過既有的福利服務資源調查，社會役男也可以善加利用位於鄰里實質界限之外的許多服務（謝慶達，1998：152~158）。如此可使社會役之勤務（如1.擔任獨居老人與病、殘榮民、身心障礙者之輔助勤務，及災區高危險群口卡調查及建立。2.以社區為基礎之日常生活照顧、

臨時照顧、送餐服務、協助復健服務、精神支持服務等。3.以機構為基礎之機構內照顧及庶務工作，輔導機構從事外展服務。）能確實的推展，即使役男不管在社區或社區中的機構服勤，均能充分發揮其專業技能，給予需要者妥善的照護，以實現福利服務社區化的境界。

2.以社區為基礎之老人、身心障礙者的服務

社會役男到社區擔任獨居老人，殘障人士之服務照顧及其他福利需求者服務的工作，結合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，並針對地方特性及社區需求加強福利服務並落實社區照顧工作。

在老人福利方面：有老人社區服務、送餐服務、老人問安專線、日托臨托、居家（在宅）服務及諮詢服務等。身心障礙者福利方面：社區身心障礙人口調查與建檔、送餐服務、日托、臨托、居家（在宅）服務及諮詢服務，及其他福利需求者（如婦女、兒童、青少年）的協助服務。如此可符合「就地安置」、「就地老化」的原則，使福利服務的輸送是迎合及滿足案主（福利需求者）的需要，社會役男將服務輸送到家中而非案主（福利需求者）去適應福利服務的內涵，社區的居家服務讓老人及身心障礙者在自己家中即可得到服務，符合「就地安置」、「就地老化」及「福利社區化」原則。

3.以社區為基礎之兒童、少年、婦女的服務

兒童、少年和婦女的福利服務以家庭為中心的思考為最多，最主要原因是在兒童、少年和婦女的需求或問題，往往未必是個人取向的問題，而是整體家庭的問

題，特別社區中弱勢家庭支持服務方案。社區中往往有一些經濟弱勢家庭，也有一些因喪偶、離婚或分居的單親家庭，其中女性單親家庭容易淪為經濟弱勢家庭，另外也有一些特殊身心障礙者家庭，或子女遭遇特殊狀況的家庭，他們在整體家庭需求的因應上要比一般家庭辛苦而且有更多的經濟、情感和社會關係的問題，需要更多的社會支持和社區的協助。

準此，社會役役男可利用公部門（政府機構）與社區的資源來協助及推動「家庭支持家庭」方案，使社區中的弱勢家庭能度過生活危機，使危機中的家庭得以獲得「喘息」。例如對這些弱勢家庭可以提供一些支持性團體的活動、兒童照顧協助、家庭關懷活動，甚至可以提供一些居家服務和喘息服務，以及家庭交流活動等等（內政部，2000b：9~11）。

社會役役男在社區中居家照顧計畫中亦扮演重要的角色，他們很有技巧地在福利服務問題分析上，分辨其他可行解決的方法與提供照顧方案。社會役役男本其專業與愛心有足夠的能力了解老人、身心障礙者及其他福利需求者的社會心理問題與個人的需求。在每一社區單元成立一區域服務網路的資料管理中心，設置必要的電腦軟硬體相關設備，對受照護者的個案有資訊化的管理；社區大量借助社會役的人力資源，來操作區域服務網路中心的資料庫之運轉，及提供必要的福利服務，以此來推動每一社區單元服務網路的整合與運轉的執行，以求在最短時間內迅速整合個案需求及福利資源。

(三)社會役服務之效益評估（內政部社會司，volnet.moi.gov.tw）

1.對社會福利部門之效益

(1)政府福利角色的重新定位：社會役人力的運用，可部分充實社會福利的人力，並由政府依據行政手段，對人力加以分配，無疑地是政府對福利角色的重新出發，不再自我限定機關角色，更能積極地發揮福利供給的功能。

(2)增加社會福利供給的能量：運用社會役人力，除可部分有效解決機構照顧及社區照顧人力不足的問題，另一方面亦可擴展機構與社區服務的層面，並提昇福利輸出服務的品質。

(3)帶動社會重視社會福利的風潮：社會役役男實際從事社會福利服務工作，將激發其對弱勢族群關懷體諒尊重之心，役男退役之後，如能善加組織，協助推動志願服務工作，相信將有助於社會的團結和諧。

2.對社會役役男個人之效益

(1)提供具有專業之役男得學以致用、發揮所學。

(2)可以提昇役男社交能力之成長，藉以建立良好之人際關係。

(3)增進青年朋友對公務部門及社會福利機構組織與工作倫理之瞭解，作為自我生涯發展規劃時一重要的參考。

(4)提供役男不斷學習之機會。

肆、社會役在福利社區化之運作角色

一、人力不足的課題

近十年來我國地方政府的社會福利成長十分快速，但就地方政府社會福利服務人力資源結構的發展趨勢而言，社會福利

體制內的正式編制人員卻未能同步增加，社會福利服務業務的推動與執行，相當依賴非正式編制人員，尤其是約聘雇社會工作人員與臨時人員。在地方制度法、地方行政機關組織準則實施後，有關地方政府之組織及人力有其上限，非中央主管機關所能左右；目前政府勵行「小而美的政府」，在政府組織再造，精簡員額之時機，現階段增加人力實有其困難（吳素霞，2001：32~47），地方政府及社福機構在將家庭暴力防治與其他社會福利服務視為重點工作之時，需檢討人力的適當配置與開發運用其他專業的人力資源。

近年來政府配置在老人與身心障礙福利的經費逐年增加，各項社區型的服務方案也陸續推展；社會福利的需求不斷的増加，業務及工作量也日益的膨漲，但政府部門社會福利專職人力（包括行政人員和社會工作人員）一直未見相對的成長（雖有增加，但無法與福利業務成長率相比較），甚至於有增加福利預算經費，而排擠刪除約聘雇人力員額的情況，實務工作人員亦不斷反應，人力不足是福利服務無法落實的首要因素，上述情形於私部門亦是類似。

二、社會役在福利輸送服務的角色

福利社區化應以社區需求為導向，然而，「人」是福利服務社區化最重要的資源，人也是福利服務的目標，也是服務社區化的能量來源。社區的福利服務需要人力資源的支持（黃肇新，蔡淑芳，劉曉梅，1998），福利服務專業人力的數量與素質，關係到福利服務的品質；在福利社區化設計之初，福利服務專業人力的聘任，是一項受到高度重視的要求；然而，在實務的

運作面，專業人力的聘僱不易，社工相關科系畢業人力，所佔比例亦不高。為挽救這事實面的限制，縣政府社會科皆定期舉辦在職訓練，以補充或強化現有人力在社會服務知能上的不足。儘管如此，仍是有一些潛在的問題須面對，包括人員的流動率高及資源欠缺或整合不易，而波及到工作士氣的問題（黃源協，2000b：94~109）。

當社區的福利服務工作缺乏有朝氣、有熱忱的青年人力的同時，社會役的實施，使社區的服務工作加入一股活力的新血輪。社會役是以社區中獨居老人及身心障礙者的衣食住行醫療照護，精神生活的支持服務為主要勤務要項，其主要目的是以社區為基礎，使需要照顧的人，能夠獨立的、有尊嚴地生活在自己家裡及社區內，並且能夠獲得適當的支持及資訊，而不是將這些需要照顧的人安置在大型的機構內，特別是兒童院、精神病院、身心障礙收容所及老人安養機構等等（黃源協，2000a：20~21）。其實福利社區化與社區照顧的概念與作法是相似的，而且就目前我國實際社會的問題來看，福利社區化的重點工作，應該放在「社區照顧」上（陳侶漣，1999：10~11），內政部於1996年的「推動社會福利社區化實施辦法」中，明文指出福利社區化實施要領之一為「落實社區照顧」，在此所謂落實社區照顧是指「推展社區機構小型化、社區化、倡導福利機構開拓外展服務，促使資源有效利用」；同時，「社區照顧」成為「福利社區化」的目的（周月清，2000b：6）。

社區照顧的服務對象最主要是需要長期照顧者，它相對於短期或急性照顧，但有些人是在接受短期的急性醫療照護後，

接著需要長期的照顧，特別是老人及身心障礙者。然而，並非每位需要長期照顧者皆須納入社區照顧的一部分，例如，某人需要長期的醫院照護，即不被視為社區照顧的一部分。社區照顧之最大宗的服務，可說是出現在自己或親屬家裡，這即是「居家照顧」。居家照顧可說是社區照顧的基石（Tester, 1996: 100），「家」對個人的重要性，很難被取代的，失去家的感覺對老人及身心障礙者是非常嚴重的，也因而未能使他們積極地努力去認同新的生活。因而，社區照顧由「在社區照顧」轉向「由社區照顧」的發展，其動機即為許多需要照顧者原來就已在接受照顧。此已反映居家照顧與社區照顧間的緊密關係，特別是居家照顧在現階段社區照顧政策上的重要性（黃源協，2000a: 18~40）。再者社會役於社區照顧的勤務，對於人力困乏的家庭而言，不失為一種補充性的人力資源，更為社區服務的生力軍。

社會役役男在居家照顧的人力支援的角色有三：1.對老人與身心障礙者的直接服務；2.對其他福利服務員的諮詢及協助服務；3.已成為社區資源系統的一部分。社會役男能確認需要但不足的社區資源，為老人、身心障礙者及其他福利需求者協調服務、執行個案管理與解釋政策。在服務團隊中社會役男扮演諮商者、觸媒者、倡導者、計畫者與教育者的角色。再者，亦幫助團隊中其他成員了解與健康相關的社會與情緒因素，及建立照顧計畫（林珍珍，1996: 542~543）。

依社會役役男的專業為分工理念基礎，配合社會福利資源加以分門別類，形成樹狀結構的內容分布，在福利資源絕對

有限或匱乏的情形下，不可能滿足所有需求者（老人、身心障礙者、兒童、少年、婦女），應該予以合理的、有計畫、有系統及有效的彈性分配運用，使社區資源及福利資源能充分利用，以達到資源分配合理化及社區服務的極大化；增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老人、殘障及低收入戶者之福利；結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社會福利服務網絡，提供社區居民可近性及便利性的服務，以確保福利服務落實於基層（內政部，1996）。

現階段，我國正積極推動社會福利社區化，口號響徹雲霄，政府也期望透過社區化的作法，得以負擔最小的成本，或最經濟的方式，促使需要協助者（老人、身心障礙者）就近獲得妥善的福利扶助服務。而社會役的實施，就是以最小經濟負擔的人力成本，來推展社會服務的工作，在社會福利服務人力匱乏的今天，此無異對福利社區化是一大助力。社會役役男改善了專業人力缺乏的問題，這對福利社區化整體效果的發揮，實具有決定性的影響；社會役役男於社區或社區中的機構服勤，運用社區中的人力及物力，共同為福利社區化盡一份心，同時發揮愛鄉土的大愛精神。

三、人力資源的重要性

人力是社會福利推動的最重要資源，在建立社會福利體制的過程中，「巧婦難為無米之炊」的困窘，專業工作人力不足一直是推展福利服務的一大阻力，要能夠有效的解決人力資源短缺的問題，才能促進

福利社會整體的發展。由於社會與家庭的變遷，有老人及殘障者的家庭服務功能的低落，所引發的社會問題，仍然需要建立更積極更專業的福利服務體系，以解決日趨嚴重的老人和殘障者照護問題。由於我國社會福利體系已從純粹消極社會救援體系邁入積極性社會福利服務和社會人力資源再創造（例如：社會役人力資源的利用）的模式，更期望透過此種社會福利體系培育出更為精緻的社會工作人力資源。

我國社會福利體系在走向更精密化和更注重效率之際，並在社福人力不足的窘境下，必須有效運用民間的社會福利資源，加強家庭和社區的福利功能和個人對於社會的責任感，才能有效抑制社會福利資源的浪費，充分發揮社會福利經費的積極效益，並將社會福利資源使用在社會上最需要與最重要的部分。但是最重要的，社會福利資源的開發和運用還是在於社會福利服務的人力資源的開發和運用。如果在最短時間內，我們沒有有效之辦法來開發高素質和高效率的社會福利服務人才與人力，社會福利工作之有效推展，將是十分的艱困（楊孝滌，1990：108）。

所以，福利服務人力不僅量要夠，質更要提昇，方不致發生政策與執行之間的落差。然而通常我們關注的重點都是集中在一般人力的發展與運用，而常常忽視了許多相當珍貴、隱藏，卻待開發與運用的特殊人力資源（楊豪森，1996：5~6），如替代役（社會役）的人力。

伍、結論

人力問題為政府目前普遍面臨之問題，尤其面對政府「人事減肥計畫」，新增

業務未必能延攬足夠人力，影響政府政策之推動甚巨。在既有人事會計體制下，善用社會役人力的協助，加以嚴格的訓練後，使能分擔專業福利服務人員部分的工作，而其中最有效的是透過社區福利服務體系推動社區服務工作。社會役男一般教育水準較高，對新事務接受力較強，也較具服務人群之熱誠，因此可被視為推動社會福利活動之媒介（國民黨政策會，1996：10）。社會役勤務的執行需要結合社區民間資源，落實弱勢群體的社會福利，建立社區的生命共同體。

為因應人力不足的問題，政府以擴大民間參與社會福利工作，並輔以運用志願服務人員及社會役人力，社會福利業務係屬於勞力密集產業，服務品質與服務人力素質良窳關係密切，為提昇服務之效能、保障弱勢群體之權益，社政（工）人力應合理配置，並重新檢討專業人力與志工人力及社會役人力的角色定位，使其充分發揮互補功能、彈性運用。社會役人力資源的充分運用，以社區（村里）為中心的福利服務，加強各項福利工作的落實，以使社會福利邁向更嶄新的領域。

值得注意的是，為落實社會役協助推動福利社區化的意義，如以鄉鎮市區為社區服務單元，全國三百一十九個鄉（鎮、市）可成立「社會福利服務中心」，作為社會役服勤基地與社區居家服務支援中心，以作為社區居家服務或機構式照護的服務中心，或提供家庭照顧者諮詢或轉介服務，並協助居家服務員相關的支援服務，以期更有效率提供社區中老人及身心障礙者周全的福利服務。

二十一世紀的公民應是富有傳統社會

所主張的「社群」理念，也是禮運大同篇所說的「人不獨親其親，不獨子其子」的理想，因此社會役的實施如何在社區中推動關懷社會的理念，使社會變遷過程中，人與人的疏離感能降到最低程度、人與人之間的互動能更豐富、更有人情味、恢復蘊藏於社區中的人性關懷，也實踐禮記禮運大同篇所謂的「人要其案於地也，不必爲己；力惡其不出於身也，不必藏於己」，社會役推動福利社區化的原因即在於此。

福利社區化照顧的是所有社區的人，其中目標是「弱勢優先、家庭第一」。所以，社會福利中社區福利型的工作模式其實是最能讓社會中的每一份子去實踐個人對於社會關懷的一種機制。倘若缺乏這種工作機制，社會關懷勢必流於空洞、沒效率，也缺乏整合和缺乏對客主權益的尊重（內政部，2000b：1~14）。

（本文作者現任臺南縣六甲鄉公所民政課課員）

註釋：

註 1：Community 一詞包含了「社區」和「共同體」的意義，但社群主義者所說的 Community，除了「社區」和「共同體」之外，還包括諸如階級、民族等，而用社區或共同體等概念來表達顯然就不太合適，故把它譯爲「社群」。二十世紀初英國社會學家麥基弗（R.M.Maclver）在 1917 年的《社群：一種社會學的研究》（Community: A Sociological Study）一書指出，社群必須建立在成員的共同利益之上，社群不是簡單的個人利益的集合，它還需要一種組織作爲載體，這種組織可以小到家庭，大到國家。社群可能有意識地創造出來，但這必須是一種特殊類型的意識，也就是說其目的是爲了實現共同的善或公共利益，或者是一個團體所共有的一系列利益。

註 2：社區亦是家庭與集體聚集之後所形成的一種地域性社會組合，社區具有不同於家庭和集體的特質，但又與家庭或集體維持密切的關係。從社區的角度來看，它一方面是家庭與集體形成的基礎，以及其它社會群體發生與發展的環境條件，一方面又是家庭與家庭之間、家庭與集體之間以及集體與集體之間的聯繫紐帶，它是家庭、集體以外第三種最基本的社會組合形式。社區是一種包括家庭、集體在內的各種群體綜合發展的區位體系，其在社會學的領域中有兩個意義，第一是指一種基於情感、互助與溝通而建立的社會群體組織；其二是指出一定區域的社會關係結構。

註 3：本計畫的服務員以擴大公共服務就業方案所進用之人員爲主。服務人員分發係以鄉鎮市村里數爲基準比例分配，各公所得保留 1 至 2 人爲助理員，協助相關行政事務。

📖 參考書目：

- 內政部編印。1996年12月。「推動會福利社區化實施要點」。
- 內政部統計處。1998年3月。中華民國八十六年臺灣地區社區居民需求概況調查報告，頁1~26。
- 內政部。2000a年1月。推動社會福利社區化實務工作手冊——社區組織參與篇。臺北：內政部中華民國社會政策學會，頁155~156。
- 內政部。2000b年1月。推動社會福利社區化實務工作手冊——兒童、少年及婦女福利服務社區化篇，臺北：內政部中華民國社會政策學會，頁9~11。
- 內政部役政署編印。2002年12月。「替代役役男輔助性勤務內容一覽表」，收錄於替代役管理實務手冊。臺北：內政部，頁135~157。
- 內政部編印。2003年4月。「民國九十二年役男申請服替代役實施計畫」，頁5。
- 文建會。1999年。臺灣社區總體營造的軌跡，臺北：文建會，頁9~21。
- 中國國民黨中央委員會政策研究工作會。1996年。社會福利、安全、社區、生活。頁10。
- 臺南縣政府。2003年7月。臺南縣政府新大同社會營造計畫。
- 宋國誠。1997年。認識社會，臺北：臺灣書店，頁110~111。
- 吳素霞。2001年06月。「家庭暴力防治網絡個別體系功能整合之探討」。社區發展季刊第94期，頁32~47。
- 林瑞穗研究主持。1996年。社區發展與村里組織功能問題之探討。臺北：行政院研考會，頁124~138。
- 林珍珍譯。1996年。Carole Cox 著，居家服務。收錄於李開敏、王玠、王增勇、萬育維等譯，老人福利服務／Abraham Monk 編，臺北：心理出版社，頁542~543。
- 周月清。2000a年。英國社區照顧：源起與爭議，臺北：五南圖書，頁261~275。
- 周月清。2000b年12月。「臺灣「社區照顧」與「由社區照顧」之研究——以成年及老年障礙者照護為例」，「新世紀·新社會：科技、勞動與福利學術研討會」論文集(二)。臺北：臺北大學社會學系、臺北大學社會工作學系、臺灣社會學會、教育局顧問室、國科會社會科學研究中心、勞工委員會，頁6。
- 俞可平。1999年。社群主義，臺北：風雲論壇，頁52。
- 高泉益。1999年。安定日本社會的力量：社區組織町內會。臺北：臺灣商務印書館，頁29~31。
- 陳侶漣。1999年。非營利組織在社會福利社區化政策下因應策略之研究——以新苗智能發展中心為例。嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。頁10~11。
- 黃源協。2000a年。社區照顧——臺灣與英國經驗的檢視。臺北：揚智文化，頁271~272。

- 黃源協。2000b 年 6 月。「九二一震災重建區福利服務輸送模式之探討——以大埔里社區家庭支援中心為例」，社區發展季刊第 90 期，頁 94~109。
- 黃肇新，蔡淑芳，劉曉梅編著。1998 年。關懷、參與、改變的新契機：社區資源手冊。臺北縣板橋市：開拓文教基金會，頁 94。
- 張承漢。1994 年。社會組織與社會關係。臺北：幼獅文化事業公司，頁 161。
- 楊孝滌。1990 年。社會福利與社會發展，臺北：五南圖書，頁 108。
- 楊孝滌。1995 年。「如何落實「福利社區化」的理念與實務」。社區發展季刊——全國社區發展會議特刊，頁 84~88。
- 謝慶達譯。1998 年。夥伴：鄰里—公司合作模式的社區復甦實例／Ranae Hanson, John McNamara, AIA, AICP 原著，臺北：創興出版社，頁 152~158。
- 蕭玉煌。2002a 年。「如何健全社會福利之組織體系」，社區發展季刊 98 期，頁 14~21。
- 蕭玉煌。2002b 年。「我國社會福利政策之規劃與實施」。收錄於社會福利策劃與管理，中國文化大學社會福利學系主編。臺北：揚智文化，頁 18~19。
- 萬育維。1995 年。「社會福利社區化的意涵與策略」。社區發展季刊——全國社區發展會議特刊，頁 89~95。
- 楊瑩。1999 年 9 月。「社區工作模式在福利社區化過程中之運用——以鹿港實驗計畫為例」，社區發展季刊第 87 期，頁 35~36。
- 楊豪森。1996 年 05 月。「社會變遷、人口結構轉變下之人力資源運用」。人力發展月刊第 64 期，頁 5~6。
- 「公服就業方案，97 個計畫接棒」，自由時報，2004 年 01 月 05 日，版 25。
- Tester,S.，(1996)，Community Care for the Older People—A Comparative Perspective. London：Macmillan.，p100。
- Victor,C.R.，(1997)，Community Care and Older People.，London：Stanley Thornes.，p8。
- <http://volnet.moi.gov.tw/sowf/21/index—intro.htm>。(內政部社會司)