



福利多元補政府所未及 慷慨利他啟助人新境域

壹、要以福利多元化來補政府的不足

愈是變遷快速的社會，人們遭遇不肖災禍的侵襲愈多，早年在「福利國家」時代，各國憲法對人民權利多設有專章或專節予以保障。我國憲法除在基本國策第四節對社會安全強調特別多之外，其他條文中對人民的生存權、工作權和受薪權亦有保障；復在 2004 年 4 月公布之第 5 次憲法增修條文第 10 條中對「推行全民健保、促進兩性地位實質平等、身心障礙者自立之扶助、退役軍人就學、就業、就養、就醫之保障，以及社會救助、福利服務、國民就業、社會保險等應予重視」，都有以強調，其見範疇廣大，非民間公益組織普遍支持參與，難見功效。

再看今天的社會，不僅問題增多，而且內容也複雜，例如：有收入懸殊的貧窮問題、智愚失譜的障礙問題、精神虛脫的犯罪問題、多數少數的種族問題、世代差距的老人問題、高度生產的污染問題等，這些問題造成價值標準的困惑，也產生個體情緒的苦惱，使得問題的解決有個別性，時間性與空間性；就內容來說，又有經濟性、政治性與社會性；而就問題的本身來講，又有複雜性、特殊性與連續性。於是，我們必須一面要建立體制，以政策、法規來做全面的規劃；一面又要以不肖的服務項目來滿足不肖需要。

在本中我們略政府經由預算來實施的社會福利，而是強調民間以意願、捐輸來提供的支持，探討他的需要，研析如何配套，出力、捐錢，或是出力又出錢的全力以赴，進而分析民眾從內心願「博患濟眾」、「予多矜取」，

認作「施比受更有福」、「施恩不望報」的意念，到「見義勇為」的實踐力行參與，福利叫問勢必經歷過思考、扶擇、力行的階段。思考的取捨是認識的深淺；實施時衡量的是實際的力量；推行的成敗則視環境能否配合，這些因素有屬於一己的、對象的；有屬於實際需要的，也有繫於制度的獎抑，眾多因素的綜融，形成參與意願的強弱，有意念是一回事，肯不肯全力投入是一回事，能有多少成效更是繫於規劃，準備工作與誘因，做得愈多、愈好，他的成就就愈大，但福利有易放難收的特性，積重難返的惰性，得了福利好處的人還要加多，沒有的想要有，於是就有廢不了還須增加的困難，八〇年代以還，福利危機癥象日現，必須改弦易張，重視市場機能，教育民眾要有福利倫理，重有少取的生活教育，以福利多元化來減緩福利國家的危機。

創介福利多元化（Welfare pluralism）的強森（Norman Johnson）認為開拓非正式部門；爭取民間基金、社團、志工組織；建立福利市場；透過政府提供獎助等都可以減輕政府負荷。試以宗教協助福利言，一經皈依，教義，教規就能產生「有所宗以教民，有所本以化民」，從而形成「道無常名，聖無常禮，隨方設教，普濟群生」的服務動力。時人為善、教人行善經已叫要求多捐贈都是不非宗教的共同點；再看國際的公益團體如獅子會、扶輪社、非濟會、青鹿會等，以及國內團體救時總會、福利總會、障礙團體等，都以時人利他為職志，引導人們體認，「自時最榮，時人最樂」。當然也期盼接受的要有「受人之惠、懷人之德」。風氣敦厚的社會，人們受「滴水之恩，有湧泉之報」，是以「慷慨捐輸」和「懷恩回饋」，可以造成善的連鎖，內心的滿足，意願的達成，自然會有出力不覺累，出錢不抱怨的喜悅人生。

貳、民間參與福利可以獲的效益

民間的參與，在趨向與潮流的激盪下，除了補政府的所未及外，還是生活教育。教育人們自強外，也要教育利他，號召民間響應可得的成效要言之有：

一、具有補政府業務所未及的輔助性

政府負責的社會福利項目是對眾多而動用大的項目，如：就業服務、社會保險、公共扶助、國民住宅等；但較少民眾需要的服務，也是社會福利範疇下所不可少，如：溫情關懷、法律服務、婚姻諮詢、臨終關懷等。如由政

府承辦，必然的是費用不斷增加，但成效卻不成正比，如果能透過政策的指引、機構的協調，讓各類宗教、各種社團來擔當，自然會有可補政府不足的輔助性。

二、可以藉溫情來充實項目的精緻性

小的服務項目可由民間來主導，大的項目也可由民間來充實，因為政府公務人員是受科學管理，長年的按時作息，僵化的制度下每易產生職業疲勞，依章辦事已是難能，如要求另再給特別溫情關懷，畢竟有所不易；而民間參與服務者，是志趣、奉獻、回饋等多種心理，能視服務為樂趣，導之於參與政府主辦的項目，就可充實服務的內涵；見之於民眾自己主持的服務，就是為理想與目標而努力，必然的是物質的提供與精神的關懷、實作與精緻均能兼具。

三、透過實際反映來提供服務的實用性

心有所感而展開服務，是由內而外的行動；視而有見，是從推己而及人的服務，由於民眾散佈在社會各階層，感觸之多、視野之廣，較任何科學調查都不遜色，如果更多民眾對福利服務有體認，能夠劍及履及，見到困苦的需要關懷，有需要就展開服務，那怕是因天熱口渴而有奉茶，因下雨而提供良心傘，因受欺凌申訴無從而有「法律扶助」，這些因應時勢的服務，必然的會顯示出實用性。

四、經由科際結合而顯示出學術性

福利服務本來是源自互助人性溫情的藝術服務，但因參與者眾，組成的份子無所不包，而每一個參與者有自己的教育背景與專長，當下非專長的人聚在一起努力一項問題的解決，或一種服務的推展時，自然的會有不同的構想、途徑與方法，如果主其事者，能夠有效的以意見溝通前提，透過召開會議來商討，以集思廣益化紛紜為一致的時候，就是成功的科際組合。

五、結合了政府與民眾，使得社會福利有整體性

社會福利是幫助需要幫助的人，雖然在分工上有政府與民眾之別，但在本質上卻沒有衝突。民間參與服務是響應政府政策，或是在專業人員的領導下，或因政府的委託、獎勵而推展，不問是個人參與，或集體努力，在服務的大目標下，必然的是殊途同歸，這種趨向凝結了政府與民眾，也融涵了個

人與團體，讓政府覺得為民服務是一種無可推卸的責任，民眾覺得為同胞服務是捨我其誰的一種光榮。

參、樹立民眾博施濟眾榮己利他的好風氣

同樣是圓臚方趾的人，有的表現出是千金不吝，有的入是一毛不拔，細加分析，關鍵在有無操合有形和無形資源於一爐。從事資源的發掘，要以意識改造產生動力，藉績效發揮來溫馨社會。

扶貧助弱需要人力資源，也需物力資源。本節重點係在以意念的認同來吸引物力的提供；同樣也可以借物力的誘因，來吸引人力的參與，容或在不同情況下會有主從之分，但相輔之功則不須置疑。更何況造化弄人，提供與接受也許會有移情換位的時候，但最先碰到的問題，乃是民眾覺得已經繳了稅，為什麼還要捐，甚且認人們貧困是否出之本身怠惰，有無因惡習而致貧，是以我們要教導有能力的捐贈者在工商社會能贏得財富，固是才智與努力，但也有機緣，人是活在社會連帶中，援人以手，給他機會，提供的要慷慨大度，財人自財；接受的更要奮起自強，惟經由捐贈講和貧富差距，需要經驗與方法，也要採擷他國長處，試看國外民間資源的匯聚，從早期的宗教關懷，濟貧組織，慈善機構到當前的聯合勸募，也是經過漫長的歲月。據史料記載，最早也是以有濟無，各選所愛的個別濟時，不便、耗時、繁瑣重複兼而有之，於是英國利物浦的休姆（Rev. A Hume）牧師在 1869 年開創捐款人將捐款存入當地銀行，再由銀行入或轉交所捐贈的機構，開劃撥轉帳的先河，節省了雙方時間和不必要的跋涉。嗣後美國的丹佛市（Denver）繼之在 1887 年亦仿此方式，但因風氣未及，成績未如期望，使得集斗式募捐受到挫折，各機構又回歸到採自求多福的各自勸募。但集體籌募的方式畢竟有它的優點，而統籌更易規劃與監督，於是克里夫蘭（Cleveland）市又建立福利預算制度，由各單位視需要編列後，再展開募捐，各城市仿效者頗多，迨至 1928 年，紐奧良（New Orleans）市為了普遍及不擾及已捐款者，採在已捐者胸前配上紅羽毛（Red Feather）作識別，風氣所及，成為捐募的特色之一。稍後因二次大戰開始，出征軍人眷屬需扶助者不在少數，於是各地又有戰時募捐。及至戰爭結束，改為全面性的服務民眾，並定名為聯合勸募（United Funds），日增月盛，世界各國多有採行。近年來，福利日增，更需經費的挹注，於是在美國、日本等入盛行公益金信託（Public Charity Trust），意謂接受委託人指定

從事公益之作為，代為表達社會關懷之具體行動，他只收某一額度的服務手續費，但卻有時捐贈者毋須聘雇專職職員，不須租用場地和減少了繁瑣的行政手續。當然不問是那類組織，要緊的是開拓捐贈的源頭，大筆的是賴富裕者的體悟，而肯作從事公益的回饋，但小額且具教育意義的捐獻，仍期盼廣大民眾在聚沙成塔下來累積。

反觀我國在歷史上，雖然捐宗親多於捐全民，但弦高犒秦軍而捐產、卜式無求輸邊捍衛國土、陶朱公「以社會之財，作社會之康」，以及廣大民間捐資善堂，作直接服務之需，擴及救災、救難都能一呼百應。惜因法制訴因不夠，仍有可以修訂、補充的空間，見之近世與暫奉行之法規，就是民國 32 年公布，42 年修正的「統一捐募運動辦法」，該法頒至今已逾半世紀，依據中央法規標準法、行政程序法規定關於人民之權利、義務要以「法律」定之，內政部也早有修正案之提出，惟因活動費用支出標準及勸募期限有爭議，乃有因循拖延。後來因為有不幸的 921 震災、南海海嘯捐款，媒體、社團、新聞界等，腰繫一把號，各吹各的謠，有白募白花，沒有管制，也因沒有審核，於是有蓋紀念館留念，有辦音樂會，都與捐款人原意不符。也有機關首長白募自任主委，離職後又以民間代任仍任主委，球員兼裁判，對錯混淆不清，船過水無痕使得社會大眾與監察審計單位也按捺不住，公益勸募條例方在委員及政院提案，併案審查下在 2006 年 5 月以「保障捐款人權益」為前提下通過。在施行一年之後，應該找出優缺點予以研析，好的如建立法制、限制機關不得主動勸募，活動支出費用訂有數額，勸募時間有規定，所得應徵信、違法勸募要退回，並有罰則等；反過來講也有政治、宗教捐款不在法外規範之列，活動支出比例是偏高還是偏低，勸募期限長達一年會不會影響預算決算的處理，民眾還有些什麼反映，都有可以有研究商榷的空間。

肆、經由配套來達成捐款不竭如江河

錢要捐得值得，捐贈者才會源源不絕的續捐；此外，還要知道錢用到那？有什麼績效？那樣如果募捐者流汗出力反而受到誣枉賬目不清，必然也會忿而不幹，使得好事一樁功敗垂成。當然更要防藉為善之名行斂財之實的不肖者。這種保護捐款人，保障募款人的任務，除了彼此之間自垂外，就不得不借助守則自律及由主管機關作監督。不幸有爭執時，再作是非得失的仲裁，以免募捐工作，以訛傳訛，阻斷了源頭；或其有不肖者，因為未加取締，而

使捐款人心寒不已，是以積極的「興利」要有，消極的「防弊」也不可無，特別是少數不良民間單位以假亂真、以悲癰騙同情、以合法掩非法、以多報少、以公變私、盜名欺世、假愛心真斂財的防杜。曾任賦稅署長的官員曾說，「辦好事，不能名利雙收；錢捐出來了，不能再藉斷絲連」，如果捐出款項仍然控制在自己家族手裡那是詐稅，而不是捐公益。當然政府方面也宜將稅法上一般扣除額，改為「獎勵捐資福利扣除額」。訂各種等級的金額，在無損總稅收的前提下，讓有繳所得稅的人都可捐福利事業，稅繳得愈少，可捐的比例愈高。將捐時視為公民教育的一項，而主管機關對民間捐款亦應准專戶的開設，倘仍如財政收支劃分法等規定，民眾捐款應納入公庫。要是如此，捐款人既未收立竿見影之利，又不知善款未來究流向何方，且隨年度決算，當有需用時，又乏款項支應，自難吸引民眾捐贈，因此，主管機關和財務機關必須要修改法規與方法來因應，特別是：

一、以豁免額的擴大增來源——自由經濟體制下，財富的獲得是個人才智的發揮，如果在他應繳的所得稅額下，准許他將一部份以自由意志捐贈法人團體來辦福利事業，不失為鼓勵的一種；但如果像遺產稅一樣的限制過寬，是財富而非扶貧；或個人所得稅可不列舉的捐贈較一般人實付為高，都不足以吸引。至營利事業的基金會，更應限其業務費與事務費的比例，以免有行善之名，而無行善之實。

二、以獎助鼓勵來吸引人力——獎勵是上對下，鼓勵是相互激盪。上對下是要靠法規、制度，例如：申請福利補助的增多，公益勸募以簡便取勝等。此外，國家亦多有榮譽的給與，獎品獎金的頒贈。因鼓勵是希望大家認為情應如是，理該如此的蔚為風氣，大家能有用哲保身是「恥」，見義勇為是「仁」的人生觀，服務的人力就可取之不竭，來之無窮。

三、要以新項目來因應需要——集合個人已是不易，而要高興的留下來參與服務更難，為了要滿足參與者的專長與興趣，也要因應社會的實際需要，必須要隨著時代而改變服務內容，例如：早期的孤兒收容、未婚媽媽的服務已日漸式微，代之而起的是移民婚姻、諮詢服務、法律扶助、急難扶助；還有以往施茶、施粥和修橋補路，如今也已由捐血液、捐器官等來取替，存在都在適應時代的需要。

四、要以自律來建立聲望——「人在做，天在看」、「存心有天知」，人是沉默的大眾和自己，如果捐募者沒有德操與風範，必然會被淘汰，美國

為建這一行業尊嚴，乃有專門協會之籌組，美國慈善募款期刊「The Chronicle of Philanthropy」針對募款專業人員協會（National Society of Fund Raising Executives）會員的規範有所約束，特色是將籌募工作與酬勞透明化、制度化，對受捐單位的情況，要有真誠的介紹，以求避免捐款人只因憐憫而情，在一無瞭解下，捐出了欠缺實質意義的捐款。國內於2005年開始，也有類似的組織，定名為「台灣公益團體自律聯盟」以增進社會大眾對公益團體的認識及信任為宗旨，訂有「自律公約」參加成員入會時必須簽署及遵守，相信倘能持之以恆，必能一新大眾耳目。

伍、結語——富裕勿流奢糜開啟助人新境

民間參與不僅彌補了政府福利的不足，而且也充實了服務的內涵，使得福利除了物質之外，還有溫情關懷。人在為己之餘還肯為別人，看起來也許只是溫情的散佈，但串連起來即可成為溫馨的連鎖。大家如果心之深處有認識、情之極致的肯做、行隨念至去努力，參與服務態度就能「親切、自然、誠懇」，流汗不覺累的「勞而無怨」；認為應該做、值得做，於是就能盡心、盡力、捐資且有「惠而不動」的感覺。人生能有這種體悟與認識，可以使得工作績效「無形的多於有形、未來的多於現在、獲的多於付出、整體的多於個人」，看起來也許只是「平凡、平淡、平實」的工作，但由於自我內心信仰的實踐，就可成為溫和的改革，挽救工業社會的冷酷，也可以弘揚人性的良善，粗看也許只是星光閃閃，但細究卻是將人性關懷寓於社會教育中，串連起來，就成耀眼的光芒。

民眾參與服務及捐資贊助是推展社會福利所不能缺，富強國家所不能少，在我國如此，在其他國家亦然。