

## 國際社會福利服務方案的開拓與服務模式－台灣家扶基金會的案例分析

林秉賢

### 壹、緣起

隨著冷戰結束後國際政治疆界的消失，跨地域的經濟與社會互動也變得越來越頻繁，全球化（globalization）成了重要議題及趨勢。在全球化的時代中，諸如生態、金融與經濟、毒品、水資源、傳染疾病、貧窮以及人口流動等問題已不再僅限於某一個固定的疆界，換句話說，全球化的發展使身處於地球村的我們認識到彼此的福祉與苦難乃是休戚與共（張中亞，2004）。以社會工作專業的角度來看，全球化是一個議題性的社區，一種跨越疆界的系統。國際社會工作教育協會（International Association of School of Social Work: IFSW）、國際社會工作者協會（International Federation of Social Work: IFSW）與國際社會福利協會（International Council for Social Welfare: ICSW），則以國際化（Internationalization）此一詞彙，代表地方與全球進行連結、發生關係、產生政策、出現挑戰與因應策略回應的網絡狀

態（Dominelli, 2012）。全球化與國際化一詞，本來即是具有爭議，並且在不同局勢現象有所交替運用的詞彙（Dominelli, 2009），在本文中依循社會工作群體的認知概念，將全球化視為跨疆界的議題連動社群，而國際化的概念則是組織系統網絡的連結與回應過程。

在人類苦難與福祉共享的全球化時代背景下，我們不僅以善盡原有的公民責任為足，同時也開始意識到彼此作為世界公民的責任與義務，並關注到其它國家的弱勢人口的需求。當前全球計有 14 億以上之人口每日收入不及 1.25 美元，每天有超過 3 萬名兒童死於可輕易控制之傳染病，有 1 億人缺乏足夠食物，1 億兒童無法接受基礎教育，每年並有超過 6 萬人在颶風或地震等天然災害中喪生（中華民國外交部，2009）。這些人口對於最基本的必要食物、醫療及健康照護等有使用上的困難，而落入我們統稱的貧窮狀態（Townsend, 2010）；貧窮在這個定義下並不只是社經地位的相對性低落而已，它實在地威脅到人

的生存，使得基本人權－生存權受到嚴峻的挑戰（張中亞，2004）。

家扶基金會作為一個非營利組織，成立 65 年來一直秉持著其為弱勢兒童及家庭服務的宗旨而努力；1938 年在世界友人的國際援助下開啓了對貧困兒童與家庭的服務，隨後在地深耕了 35 年並歷經 70 年代臺灣經濟起飛及國民生活的改善，乃於 1985 年眾多臺灣民眾的支持下自立，從一個接受國外援助的機構成為自立並且具有向外拓展能量的機構。歷經了接受外援、本土深耕發展並建立優良的專業口碑等階段，在全球化時代的背景下，秉持著「有孩子的地方，就是家扶前進的方向」這個核心使命，於 1987 年開始開辦國外貧童認養服務，將服務的範圍擴及國外的弱勢兒童。近幾年來也陸續建構了家扶的國外服務模式並持續開拓國外直接服務方案，本文將以台灣家扶基金會為例，簡述家扶基金會在國際人道援助的發展背景脈絡下，海外兒童福利服務的發展方向、模式及相關方案設計。

## 貳、從世界人權宣言發展至今之國際人道援助

世界人權宣言第三條揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」；第 25 條揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」。這表達了生存、免於貧窮，以及對於基本福利的享有乃是世界各國共同的基本理念

與價值。在維護基本人權的價值上，聯合國大會為了整合國際服務及援助的資源，於 2000 年通過了「千禧年宣言」（Millennium Declaration），並設定應於 2015 年完成「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals，簡稱 MDGs）；其八大目標有：1.減少極度貧窮與飢餓，2.普及初級教育，3.促進性別平等並賦與婦女權力，4.降低兒童死亡率，5.改善孕、產婦保健，6.對抗愛滋病、虐疾及其它疾病，7.確保環境永續，8.建立全球發展之夥伴關係（聯合國，2016）。

在這些目標的達成過程中，除各國政府外，其他跨國行動者如企業集團、非營利組織(NPOs)及非政府組織(NPOs)等所扮演的角色日益重要，而臺灣也期待能夠與世界各國建立合作關係，同時並加強非營利組織彼此之間的跨界互動，甚至培育國內非營利及非政府組織獨立的國際參與能力（官有垣，2013），一起為全球人類福祉而努力（中華民國外交部，2009）。

### 一、國際人道援助的意義

國際援助發展工作指的是一國提供資源給另一國家，資源轉換可能藉由政府，亦可能藉由民間團體傳遞，無論援助傳輸的單位為何，援助行動皆發生在一個相互箝制影響的世界體系中，且涉及複雜的權力結構與發展議題。援助(aid)被視為「一種資源的轉換，為維護貧窮國家人民的權益、促進經濟成長、及其基本福利需求為主要目的」(Goldthorpe, 1996)。

「援助」開宗明義表明對貧窮國家的

各種協助，相對於貧窮即是富裕，因此，「富裕國家」對「貧窮國家」的資源挹注成為援外工作的基本信條，也由於富裕國家提供資源予非本國的貧窮國家，故，「援助工作」、「國際救援」、「國際援助」、「援外工作」等表達「資源供給」這個概念的各式名詞應運而生。對家扶基金會而言，國際援助立基於本會對國際兒童暨家庭福祉之追求，集合我國與組織之財、物、人等資源發展經驗，以專業之國際援助服務作為遂行人道利他精神之實踐。

在實質層面，國際援助的基礎則顯現在資源的種類以及發展差異上及其所衍生的社會問題（國合會，2008）：

#### 1.國民所得的落差

不論受援對象是國家、機構或是個人，普遍存在與援助國在所得上呈現明顯落差，其背後反應的即是所得分配極度不均，及其所衍生的疾病、犯罪等社會問題。

#### 2.知識的落差

現今的數位知識時代，因為資訊化使得援助者與受援者之間，在知識取得的方法與路徑上，產生了日愈嚴重的落差，受援者往往因為數位落差的影響，加速拉大了與受助者之間的知識鴻溝。

#### 3.機構功能的落差

機構功能落差意旨公、私部門在工作執行上，因法令規章的完整性及執行管理能力的差距，而產生的執行結果差異。事

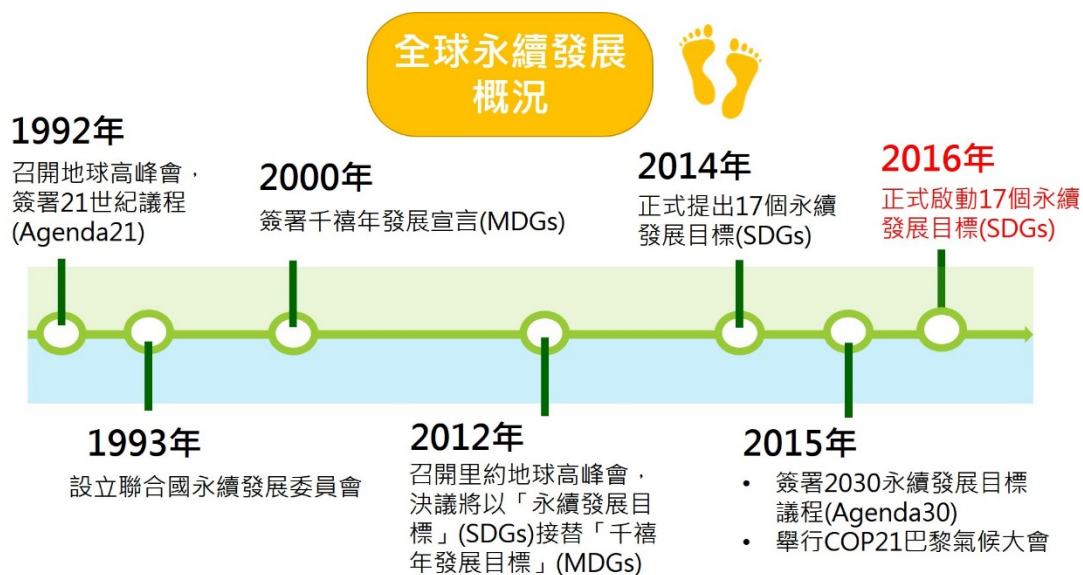
實上，機構效率不彰普遍發生在發展中國家的公、私部門，其具體現象，包括：有效資源遭扭曲濫用、人謀不臧、執行效率低落、機構人員的專業素質不足、組織架構疊床架屋與功能不彰。

#### 4.技術的落差

受援者在接受援助者的資金、物資與專業技術的同時，仍普遍因為技術落差的存在，而無法將援助資源轉化促使生產或改善生活條件的助力。因此，如何運用技術協助搭配資金或物資的援助以提高投入資源的效益，亦為援助計畫想要成功不可或缺配方。

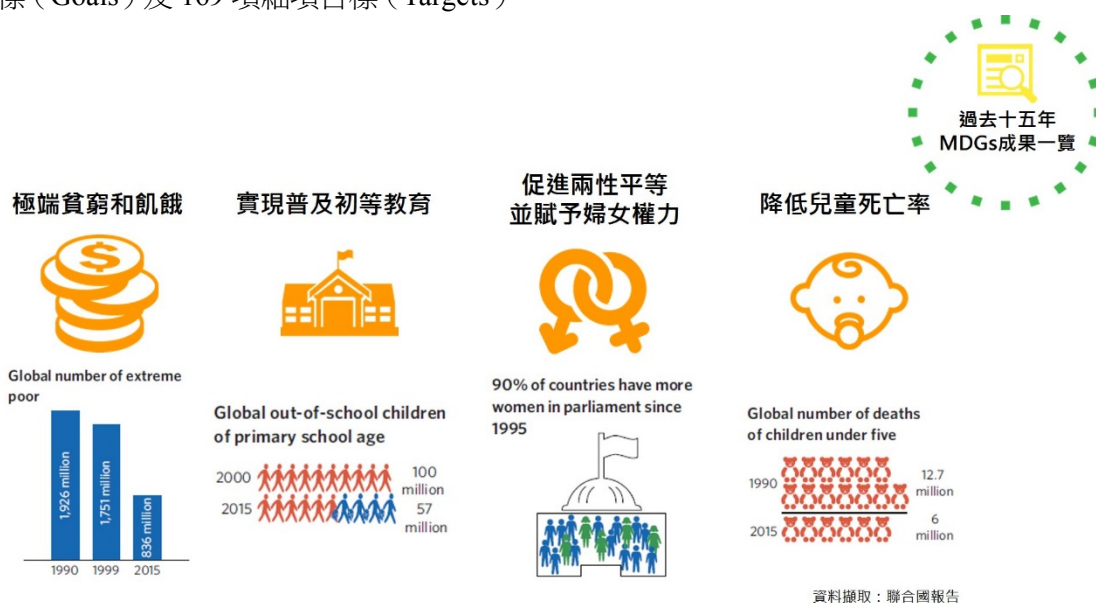
## 二、全球永續發展目標（SDGs）的形成

2012 年里約地球高峰會所決議的 SDGs，逾 2015 年聯合國決議通過 2030 年永續發展目標議程（Agenda 30），正式於 2016 年 1 月 1 日啟動。當中最受矚目的便是聯合國所訂定的 17 項永續發展目標（Sustainable Development Goals，簡稱 SDGs）。其中一項重要起跑工作，則是對 2000 年於聯合國舉行的千禧年大會當中，與會的 189 個國家，共同簽署了「千禧年宣言」（United Nations Millennium Declaration），承諾在 2015 年前所要達成的 8 項「千禧年發展目標」，在各目標上的基礎上，進行檢視。



2015年到期的 MDGs，聯合國於巴西里約召開的地球高峰會(Rio+20)中，一致決議以 SDGs 接替，全球將以 SDGs 作為未來十五年（2016~2030 年）的發展議題主軸，於 2015 年 9 月正式採納「永續發展目標（SDGs）」決議，其中包含 17 項目標（Goals）及 169 項細項目標（Targets）。

從 2015 年聯合國的千禧年發展目標結果報告來看，這十五年的時間全球在這 8 項目標上，無論在貧窮、飢餓、健康、教育、性別、環境等議題都有些進展。但在報告中也明指出，儘管這些進步，但仍有許多的挑戰在前方（聯合國，2016）：





### 1. 性別不平等的問題仍存在

女性仍在工作、經濟、私人與公共決策上面臨歧視問題，女性也較男性更可能生活在於貧窮的狀態。

### 2. 貧窮與富足間的懸殊落差仍未消失

無論是國家與國家之間比較，亦或是都市與鄉村區域的家戶，財富的懸殊依然很大。

### 3. 氣候變遷以及環境惡化遠超過發展

尤其是貧窮人口在氣候變遷下受難最嚴重，溫室氣體的增加已大幅改變生態系統、極端氣候的發生頻率增加，將整個社會暴露在嚴重風險之下。

### 4. 跨域之間的分歧持續嚴重威脅人類發展

截至 2014 年底，全球已高達 6,000 萬人因戰爭等離開家園，是第二次世界大戰後最高紀錄。

### 5. 貧窮與飢餓的人口仍數以萬計

儘管在對抗飢餓與貧窮，國際已有很大的進展，但這些結果仍是不足的，直到今天，仍有超過 8 億人口仍在極端貧窮及飢餓的狀態下生活，超過 1.6 億不到五歲的孩童因營養不良而身高不及。

在 MDGs 為基礎的國際人道援助發展基礎上，這 17 項的 SDGs 目標摘要有以下三項重點：

#### 1. 普世標準的廣泛性 (Universality)

如《永續及包容性的經濟成長及就業》、《永續城市和聚落》、《永續消費及生產》等，但也不失對於發展中國家所面臨的難題，如《終結貧窮》、《終止飢餓》、《包容與公平教育》等。

#### 2. 永續的整合多元性 (Integration)

更明確的涵蓋永續發展的三大面向「經濟」、「社會」、「環境」，以多元角度概括勾勒全球整體發展各領域的層面及交織收斂的可能性。17 項「永續發展目標

(SDGs)」彼此之間是串連且密不可分的，因此，要確實實行不只從單個目標去思考，而是要將這 17 項目標整合一起構思，包括一個企業/組織內的跨部門合作、

國家與國家間的溝通與配合等，也因此目標中《強化全球夥伴關係》會是一個重要的潤滑劑。



※ 此表由CSRone永續報告平台翻譯與製作

### 3. 整體社會的大轉型 (Transformation)

很重要的是，要朝這些目標前進，整體社會的思考模式與經濟模式必須要有極大的轉變，不再是工業時代單純以經濟為導向，而是把環境與社會層面的照顧也一起納入思考決策中，也是現在談的「永續經濟」的概念與思維。而這項轉變，不只是政府與企業必須負責的，全球公民也可以透過消費、傳播、行動等方式扭轉整個社會的型態走向。

## 參、臺灣 NPO 的國際參與背景

### 一、NPO 成為國際事務發展的主體

國際援助的發展背景主要源自於二次世界大戰後，針對國際經貿重組、家園重建工作的組織聯盟，然而 1950 年代第三世界的出現（民主體系強權以及共產體系強權之外）聯盟，西方強權已嚐過援助工作所帶來的各項利益，如各國經濟復甦，且利益擴及雙方，因此，援助似乎成為一國為提振他國經濟的最佳途徑。1960 年 12 月，聯合國常務理事會決議 1960 年代為發展的十年（Development Decade），決定工業國家需提供 1% 的國家收入/國民生產毛額（national income/Gross national pro-



duce) 作為未開發國家發展援助經費，統稱為政府開發援助 (Official Development Assistance: ODA) (Goldthorpe, 1996)；我國投入概況詳見表 1。

然而，此時期之國際援助發展，以國際聯盟之名開發物資貧乏、經濟設備落後、人力素質偏低的偏遠區域，實質上卻造就國際化的經濟剝削，亦引發第三世界的反彈聲浪。在此背景下，相關國際非政府組織以「人」為出發點，跳脫政府與政府模式之人道援助工作，遂行展開。援外

工作的發展，由官方轉向民間階段，援外經費亦下放至民間單位，並由民間單位執行評估所有相關計劃，人力的運用也從援助國政府官員會議桌上的決定，轉為派遣專家至受援國視察規劃；由官方主導的大型經濟建設，亦轉為以社區需求、以人為考量點的基本需求發展、人權議題等，政治色彩的逐漸淡化，專業而過程透明的人道援助遂成為近幾年國際援助的主體（鄧湘漪，2003）。

表 1 我國開發援助概況表

指標 國家別	OECD 會員國之政府 開發援助 (ODA) 淨額 (百萬美元)		OECD 會員國之政府開 發援助占該國 GDP 比率 (%)	
	2013	2014	2013	2014
中華民國	271	280	.05	.05
南韓	538	542	.13	.13
美國	8,990	8,636	.18	.19
日本	5,224	2,186	.23	.19
法國	1,711	1,254	.41	.37
德國	1,813	2,257	.38	.42
英國	3,805	3,807	.71	.7
荷蘭	698	589	.67	.64
義大利	158	172	.17	.19
加拿大	1,133	1,039	.28	.24
瑞典	1,032	985	1.01	1.09
挪威	987	968	1.07	1
丹麥	644	613	.85	.86
澳洲	932	885	.33	.31

資料來源：OECD, 20 September 2016.

附註：政府開發援助 (Official Development Assistance: ODA)：根據 OECD 經濟合作組織的定義為，已開發國家為發展中國家提供，用於經濟發展和提高人民生活，贈予水準 25% 上的贈款或貸款。

## 二、臺灣 NPO 發展國際事務之處境

臺灣自二十世紀七〇年代以來，因外交孤立的特殊處境，就政府間的國際關係發展而言，確實乏善可陳，因為參與國際組織的機會受到相當限制。可是，也是從七〇年代開始，傲人的經濟成長，卻帶給臺灣進入了世界資本主義的體系，作為積極而完全的參與者。從聯合國以降的正式國際組織，臺灣幾乎均被排斥（Government→Global Government），要不就是被矮化、扭曲，而不被視為有獨立的國際人格。可是，活絡的世界經貿網絡（Market→Global Market），從資本、技術、交易、股市、人才、航運到世界貿易組織（WTO），臺灣都是不可或缺的要角之一。這就是臺灣在過去三十多年來，在國際政治（International politics）和世界經濟（World economy）上所處的矛盾、弔詭和不相稱角色與處境。在這種特有的政經不協調處境之下，臺灣自九〇年代開始，透過內部自行孕育發展的民間社會、非政府組織或非營利部門，逐步經由區域化，向外擴展它的全球民間社會連結，而為臺灣開啓另一扇進入國際場域的窗口。

就長處言之，創新的全球民間社會（Civil Society→Global Civil Society）的興起，已是臺灣突破國際外交約束，善用世界市場利基，重建臺灣全球角色的另一不可錯過的管道和途徑，對於公民意識的全球界線模糊以及受援者對社區性自主意識的發展，亦有助於具備專業非營利組織管理與人群服務發展經驗的臺灣 NPO，進

行專業援助工作的技術優勢。

在劣勢方面，面對中國採「大國外交」策略之下一為穩定資源的可及性、經貿以及區域性權力優勢、國際性權力平衡，而採行對臺灣國際事務之競爭與排擠。

常見的問題包括：

### （一）國內 Government 與 Global Government 間的網絡破壞

從事國際事務之 NPO，必須進行相關國際組織以及援助地區政府之網絡建立工作，以遂行落地後的資源連結、服務輸送管道的通暢、服務契約與確保資源使用等公約有效性。但是，隨著臺灣與中國在國際關係的對立，使得我國內組織，面臨與國際組織連結時遭受到被迫退出，或是喪失國內/國際資源輸送以及服務落地後服務契約與人員安全等保障喪失。

### （二）組織被迫更名或併入相關 NPO 體系

國際援助事務，除了履行國際人道工作之使命承諾，一方面具有藉由國際援助工作之曝光，宣揚 NPO 服務宗旨、專業品牌與社會形象建立之邊際效益存在。臺灣 NPO 則必須承擔投入援助工作以及資源之實，卻無法享受邊際效應的困境；同時，除了被迫更改組知名稱的可能性外，亦可能被併入中國所屬組織之下。例如，中國要求「國際醫院協會」（IHF）將臺灣在該會正式會籍名稱「臺灣醫院協會」（Taiwan Hospital Association, THA）改為「中國臺灣醫院協會」（Taiwan Hospital Association, CHINA, THA），並將我原列為國家級會員



國際援助事務經常必須面臨短時間採行最有效率的方式，進行援助區域的勘查評估、資源輸送管道、資訊聯繫與後勤行政管道。面對臺灣在國際社會的處境，我國 NPO 時常面臨無法透過政府組織進行協商平臺，因此在欠缺合法性的途徑下，常需藉助地區性的經濟、市場通路（例如臺商、僑民），需花較大的時間與經驗，經營地區性的替代管道，相對的在援助的效率以及組織行動上，都面臨較大的阻礙。

家扶基金會自 2008 年起鑒因國際參與事務的頻率，隨著海外貧童認養業務與國際急難事件援助，諸如汶穿大地震以及日本福島核災的回應與參與，遂體察組織使命面對全球議題上在國際兒少福祉維繫參與的必要性，因此開始著力建構組織對於國際事務參與的系統與模型，參照我國國際發展合作基金會（簡稱國合會）（國合會，2008）與國際事務治理概念架構（Uemura, 2008），提出家扶基金會參與國際事務之概念架構。圖示如下圖 1：

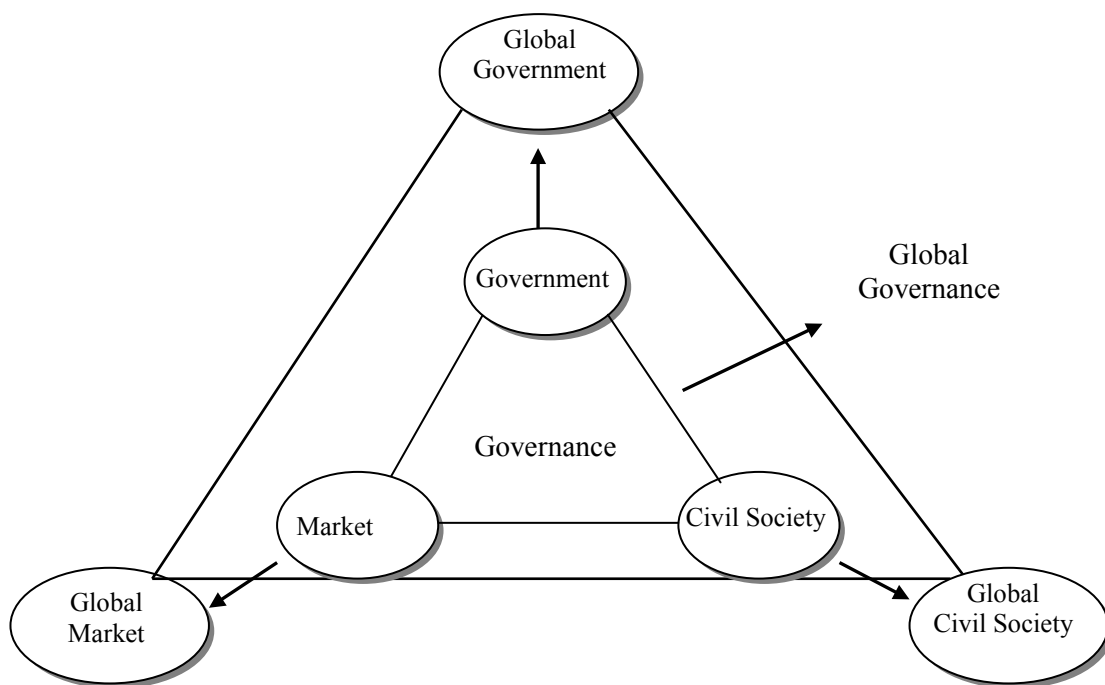


圖 1 國際事務發展概念圖

如同家扶基金會在臺灣社會下所經歷的組織與服務發展歷程一般，對於國際事務的參與，必須經歷以臺灣社會之市場環境（Market）、公民社會的發展（Civil Society）以及結合政府組織/相關法律規定的演進而進行組織的逐步健全管理（Governance）。以市場（Market）觀點出發舉例，家扶基金會在國內的組織發展，市場除了牽動著家扶基金會因臺灣社會70年代起經濟的提升而造就經濟自立資源提升外，亦代表著福利服務市場在市民意識的改變以及臺灣政府推動福利多元化、混合式福利服務的趨勢，而造成家扶基金會需要對於組織發展進一步的調整與改變，例如社工人員的專業化要求、方案的計畫評量能力、弱勢家庭需求的改變等；組織面對市場、政府規範以及市民需求與意識變化的整合管理（Governance），造就了家扶基金會的工作策略與組織變遷。

面對國際事務的發展，家扶基金會面對更加複雜的管理議題延伸。包括，我國政府組織在國際組織與規定下的連結與角色處境，從地方治理（Government）擴張至國際治理（Global Government），相對應家扶基金會進行國際事務所需連結的機構、地區政府關係、專業服務規定等管理；從臺灣市場（Market）延伸至國際市場（Global Market）所既有建立的資源輸送通路以及當地福利市場的型態、可進行的方案模式、進行募捐與開發資源的方式等；從地區性公民意識的發展程度（Civil Society），發展至跨越地界的議題公民

（Global Civil Society），需要進一步考量受助公民對於該地區需求的參與程度、地區組織發展、對地方問題的意識程度等。

國際事務發展的管理範疇（Global Governance）有著一定的複雜性以及不確定性。若以連結國內組織管理作法進行延伸來看，家扶基金會針對國內服務已累積相當經驗，欠缺的似乎僅在於國際發展工作的管理架構延伸以及建立階段性明確任務的分工。

以下接續簡述家扶基金會參與國際事務所面臨的處境以及相關 NPO 的參考作法：

## 一、三項從臺灣治理到國際治理之策略原則

### （一）建立國際平臺網絡

由於臺灣在政治性與國際角色平臺的特殊性，使得臺灣 NPO 較難如聯合國會員國之成員，可以獲得諸如世界銀行（World Bank）、世界糧食計畫署（World Food Programme）或者聯合國兒童基金會（UNICEF）的資源與資訊支持網絡，使得國際福利服務的輸送易受到區域與服務可及性的侷限。因此以國際公民的角色，以組織使命為基礎，積極連結國際組織進行國際事務參與的平臺搭建，作為延伸治理的基本方針。

例如就服務領域的一致性與相似性，參與家扶國際聯盟（ChildFund Alliance: CFA）平臺，以茲藉由平臺的服務網絡，擴展組織參與國際服務規劃的經驗與地理

區域，家扶國際聯盟是全球第六大的兒童福利組織，於 2005 年成立，至今有 12 個國家加入，在跨組織的服務方法與系統，以至指標的參照等，使得家扶基金會得以逐漸熟悉國際貧童服務的樣貌與方法，並覺察自己於臺灣在服務經驗上的優勢與弱勢進行調整。另一面向就組織治理上，則透過參加國際非營利組織責任章程聯盟（INPO Accountability Charter: IAC），提交臺灣組織會務進行檢視，以符合國際組織在財務、服務與管理上的責任認證，以完備拓展國際勸募之條件，同時也瞭解國際組織在治理上的規範與方法。

## （二）拓展國際福利服務服務治理，延伸服務輸送能力

福利服務輸送對家扶基金會而言，是一項重要的軟實力。但如何在地化建立永續性的輸送能力，則是一項拓展上的考驗。基於本項原則，所有家扶基金會於海外國家所推行之服務，除了延伸早期台灣家扶的福利服務經驗外，亦需重視地方資源網絡的培植與連結，同時遵循和國永續發展目標的 SDGs 的原則，進行服務方案的在地化建立，以符合國際社會工作實施的原則，避免國際化的傷害，而可得專業性規劃、控制與援助目標達成的原則（Dominelli, 2014）。

## （三）履行世界公民義務

參與國際非營利組織社群對話及議題倡導，促進兒童福祉履行世界公民責任與義務。除了體現組織使命之外，也擴張市

民對於組織角色的認同，提升服務的合法性與網絡支持。諸如，參與世界抗貧日活動、兒童權利公約宣導與法治化、兒童福祉指標的研擬等。

## 二、建構國際資助認養合作模式

### （一）執行合作模式（見圖 2）

美國家扶、澳洲家扶、丹麥家扶與加拿大家扶等四個 CFA 會員國提供本會需要幫助的兒童的資料，家扶則負責招募認養人、為需要扶助的兒童進行一對一認養配對，並居中協調認養人及兒童的互動事宜。這個模式以個別兒童為資助標的，85% 的認養費資源運用於兒童，另外 15% 則做為專業運作必須之行政費用；此外，認養人贈送的禮金則全數運用於兒童。

### （二）制度設計策略說明

藉由一對一認養制度讓資源較穩定，使兒童及認養人彼此建立情誼及認同感；認養人可以在定期更新的兒童資訊中看到兒童情況改善及家扶基金會兒童服務資源運用的責任，同時也因為與幫助的兒童有互動及情誼，而有較大的機會持續認養資源的穩定。

### （三）台灣家扶執行情序

透過美國家扶、澳洲家扶、丹麥家扶與加拿大家扶等四個家扶國際聯盟（CFA）會員國，迄 2016 年 8 月底止共認養 29 個國家之 45,212 名國外兒童（未包含台灣家扶直接設立的海外據點），同時進行各項認

養行政工作及兒童書信翻譯，並為認養人之各項詢問，與各分會進行相關聯絡，以維繫認養人與兒童之間之認養情誼，確保

每一位兒童在需要的情況之下，皆能獲得認養人長期的愛心幫助，以期兒童、家庭及社區能早日達成自立。

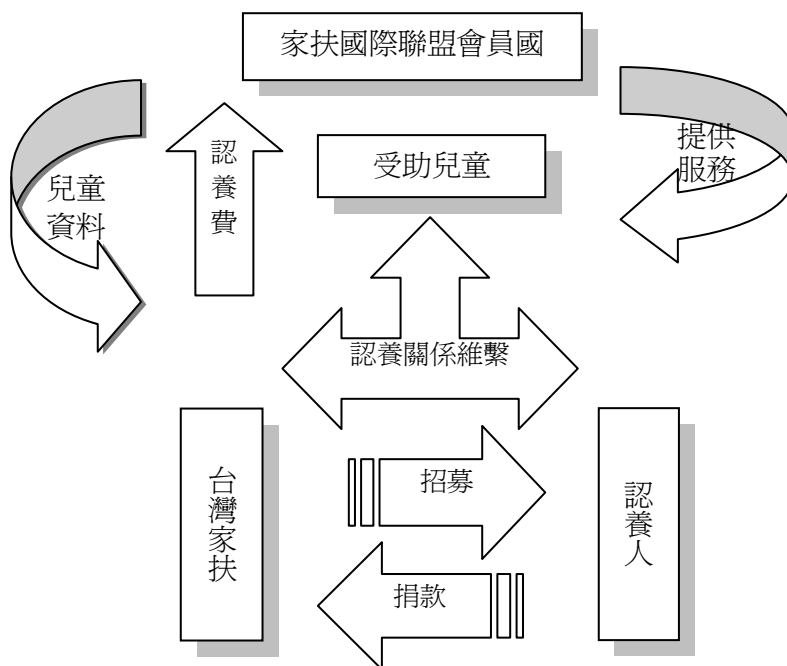


圖 2 資助認養合作模式

1.與認養相關之行政工作（通知各CFA 會員國或認養人）

(1)處理各會員國寄來之紙本及電子兒童資料，以進行資料匯入家扶認養系統，並進行後續認養相關程序。

(2)認養配對、兒童替換、兒童變更認養人、認養人要求更換兒童、取消認養、認養人更名、兒童資料更新。

(3)對於取消認養之認養人進行問卷調查及相關處理，以維繫捐款人與機構之情誼。

2.協助各式書信翻譯

(1)英譯中－各受助國家簡介、扶助中心簡介、歡迎信、兒童資料表、兒童進步年報、兒童致認養人信件及卡片。

(2)中譯英－認養人致兒童書信與卡片。

3.其他

(1)與各家扶會員國/分會/蒙古中心聯絡，以解決認養人對認養之相關提問或兒童書信之相關問題。

(2)為認養人聯絡與國外兒童相見歡事宜。

(3)針對認養兒童、家庭與專區評估並

提供急難救助。

撥款相關事宜。

(4)處理與各家扶會員國之間認養費

相關流程如圖 3：

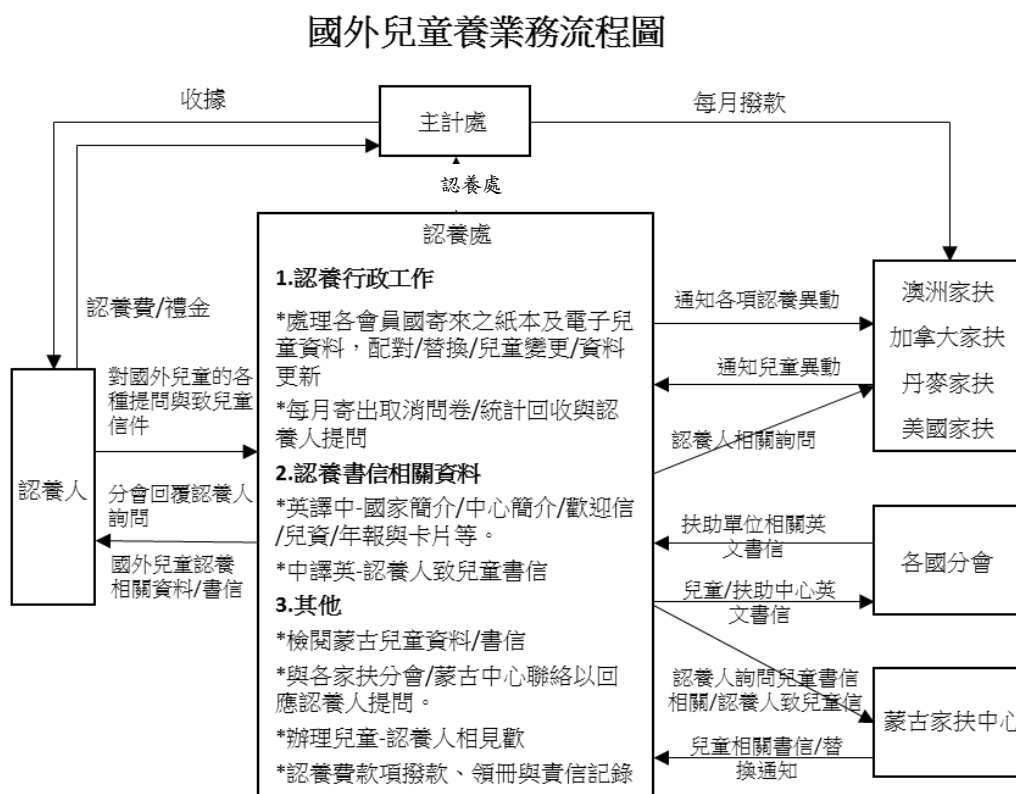


圖 3 資助認養合作模式（以蒙古為例）

圖 4）。

### 三、方案合作模式

#### (一)執行策略

以社區為主體概念，先進行社區整體的狀況及扶助標的人口群的需求評估，再由指定的當地機構以各種服務或與資助者約定的服務方案幫助這些社區中的弱勢兒童及家庭。以服務方案為資助目標，經費由機構統籌運用，為方案導向的模式（見

#### (二)執行策略因果關係說明

以社區的整體需求做為方案設計的基礎，較能精準的改善某些特定問題，由機構作經費的統籌運用，使機構能夠以管理者的角度進行較有效率的經費使用。責信通常是以季報告的形式呈現給認養人，因此相對於一對一兒童資助認養，捐款人的持續較不易維持。

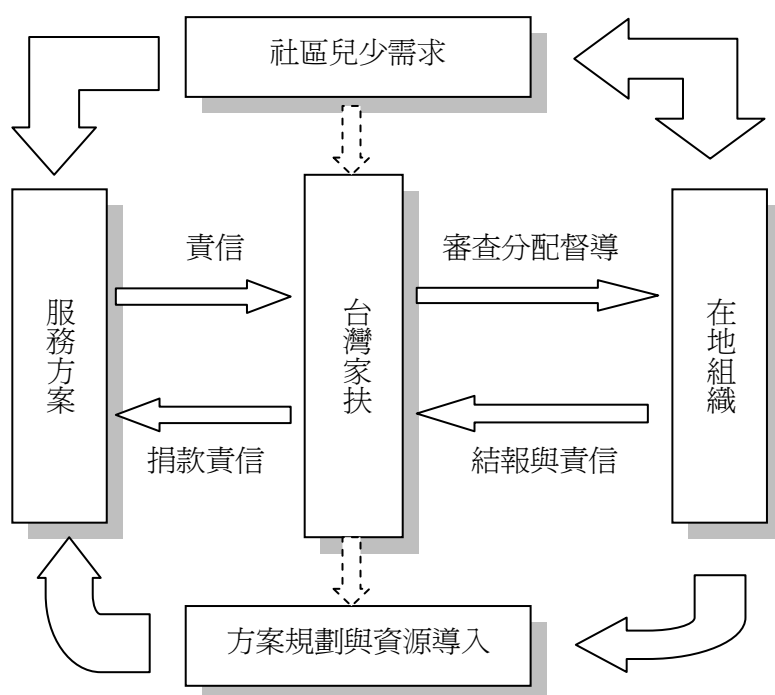


圖 4 方案合作模式

### (三) 台灣家扶執行政序－以史瓦濟蘭改革教會營養補充方案為例

方案簡介 (B)：SHBC Dwaleni 與 Matsanjeni 區擴建幼稚園方案	
服務方案提供國家	台灣家扶－史瓦濟蘭分會
受助區域/人口/狀況描述	Dwaleni 與 Matsanjeni 區分別位於 Shiselweni 省 Nhlanguano 市東南方十公里與七十五公里處。人口數分別為 16,067 和 16,238 人。Dwaleni 社區約有 51% 的家庭沒有先生或父親，而 62% 的家庭則是在進行普查的過去一年內至少有一名家人過世，有 15% 的家庭在同期間內有家人住院接受治療；23% 的受訪兒童表示他們「經常」感到飢餓，有 12% 則說他們「總是」處於飢餓狀態。比 Dwaleni 更貧困的 Matsanjeni 社區則有 38% 的家庭沒有先生或父親，而 50% 的家庭則是在進行普查的過去一年內至少有一名家人過世，在同期間內有家人住院接受治療的家庭則有 19%；並且有 24% 的兒童經常感到飢餓，12% 的兒童總是處於飢餓狀態。
直接與間接之受扶助對象	直接提供 Dwaleni 與 Matsanjeni 區各 80 和 60 貧童免費營養午餐。

方案描述	透過在 Matsanjeni 社區成立第二所 NCP、興建廚房與餐廳、聘請廚師，以及同時在 Matsanjeni 和 Dwaleni 兩個社區提供一週五天的營養補充服務，台灣家扶與 SHBC 希望能消除營養不良所造成的各種負面影響，讓孩子們能夠完全發展他們的生理與智能的潛力。至於接受反轉錄療法的兒童，每天補充營養食品有助於他們獲得最大的藥效。
評估	史瓦濟蘭改革教會於 1985 年便進入史瓦濟蘭最貧窮的南部省份服務，目前義工人數已達 822 人 SHBC 亦自 2006 年在 Dwaleni 社區開辦提供孤苦和弱勢兒童一週五天免費食物營養補充方案，在當地已有穩定的服務基礎。未來在與台灣家扶合作之後，在 Dwaleni 和 Matsanjeni 區的營養補充方案將可造福 140 個孤苦和弱勢兒童，為他們的健康帶來正面的影響。

#### 四、整合式直接服務據點推展模式

##### (一) 執行策略

以國外認養制度模式為主要推展策略，初期適度輔以社區方案服務提供。同時逐步取得在地合法註冊（或備案登記）並建立本會服務據點；提供服務之人力以聘用當地員工為主。具體執行策略為：1. 在地組織夥伴關係建立，2. 服務駐點需求評估，3. 規劃駐點服務計畫，4. 建立服務輸送機制，5. 執行駐點服務，6. 研擬永續發展規劃，執行模式如圖 5。

##### (二) 執行策略因果關係說明

非營利組織在過去的萌芽階段處於較為穩定的環境裡，捐款人、受助者及各利害關係人它的要求不會太多，然而隨著社會的開放及人民公共事務參與意識的覺醒，外界環境賦予它的責任及挑戰越來越

大，而它所面臨的競爭也越來越激烈，組織需要不斷的自我調適、改變、創新，甚至調整組織內部結構才能保持競爭優勢（Brinckerhoff, 2000）。除了為了適應環境而需要以變革的觀點整組織以外，依據資源依賴理論的觀點，組織對於外在資源越深，自主的程度到的限制也就越大（蕭新煌、官有垣、陸宛蘋，2009）。

為了獲得組織更大的自主權及能動性以便能夠在不斷的變革裡維持競爭優勢，台灣家扶正逐步發展整合型直接服務據點推展模式，以降低國際治理在行政成本與服務輸送能力對其他國際組織的依賴程度，而更朝向協同合作與區域分工的概念。這個模式現於正式實行的拓張階段。自 2011 年設立吉爾吉斯分事務所後，陸續於 2012-2016 年間分別設立史瓦濟蘭、越南、柬埔寨、緬甸等據點，亦形成其他國際組織與台灣家扶諸些海外據點，進行前述第二類方案合作模式的狀態。



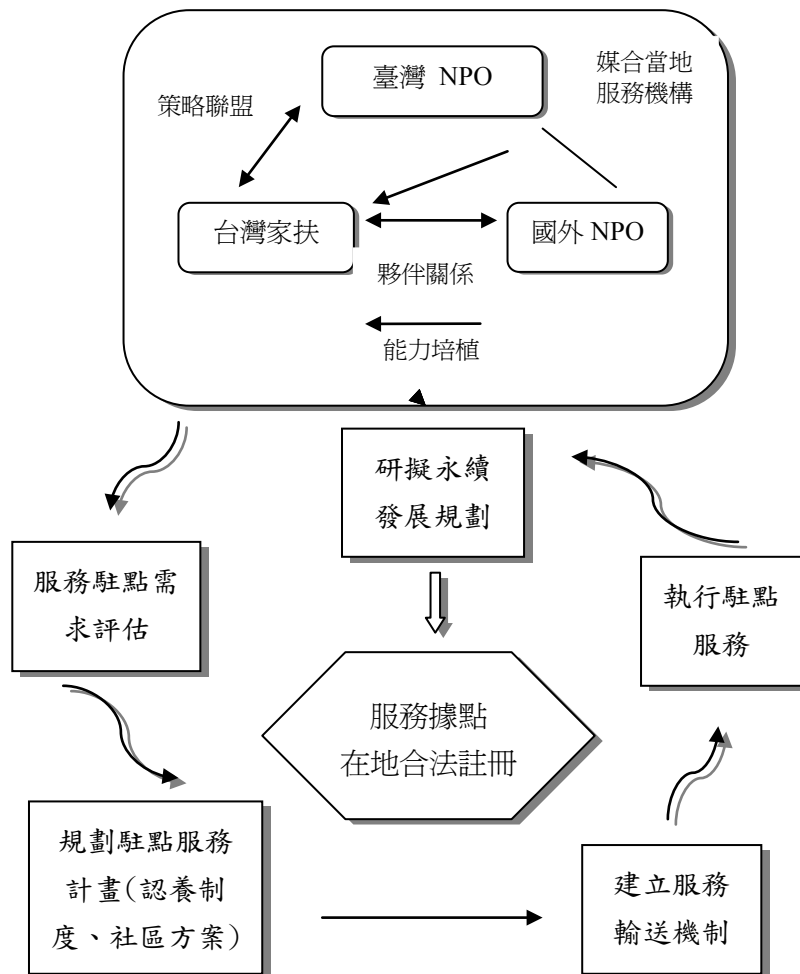


圖 5 直接服務據點推展模式

## 伍、結論：臺灣的國際社會福利服務經驗

### 一、全球化時代臺灣 NPO 的行動回應

七〇年代開始，傲人的經濟成長，帶給臺灣進入了世界資本主義的體系，作為積極而完全的參與者。但從聯合國以降的

正式國際組織，臺灣幾乎均被排斥，要不就是被矮化、扭曲，而不被視為有獨立的國際人格。可是，活絡的世界經貿網絡，從資本、技術、交易、股市、人才、航運到世界貿易組織（WTO），臺灣都是不可或缺的要角之一。這就是臺灣在過去三十多年來，在國際政治（international politics）和世界經濟（world economy）上所處的矛盾、弔詭和不相稱角色與處境。

自九〇年代開始，透過內部自行孕育發展的民間社會、非政府組織或非營利部門，逐步經由區域化，向外擴展它的全球民間社會連結，而為臺灣開啓另一扇進入國際場域的窗口，家扶基金會、世界展望會、慈濟功德會均為此一波的重要臺灣社會力。但既然是出於臺灣的非營利組織，國際發展的條件也與臺灣的國際處境相共生，有著必須面對的挑戰。在家扶的行動回應中，有以下經驗回饋：

### **(一) 跨越國與國之間的公私合作橋樑**

從事國際事務之 NPO，必須進行相關國際組織以及援助地區政府之網絡建立工作，以遂行落地後的資源連結、服務輸送管道的通暢、服務契約與確保資源使用等公約有效性。但是，隨著臺灣與中國在國際關係的對立，使得我國內組織，面臨與國際組織連結時遭受到法定保障受到壓迫的狀況。例如：法定證書、證件不被承認；缺乏公部門人身安全保障；取得簽證以及居留之困難。以家扶的海外服務經驗而言，這些困境確實是必要面對的困境，但作為第三部門組織卻具有跨越此困境的獨特角色，只要確立服務使命與目標，與當地國家建立公私伙伴關係與共同願景的豎立，實可達成國界間法規身分的限制。

### **(二) 資源與人力進入援助區域的策略突破**

國際事務經常必須面臨短時間採行最有效率的方式，進行援助區域的勘查評估、資源輸送管道、資訊聯繫與後勤行政管道。面對臺灣在國際社會的處境，我國

NPO 時常面臨無法透過政府組織進行協商平臺。因此更需要藉助與在地服務目標、人口相仿組織之合作、培力等聯盟以進行人力、財務與服務上的策略突破。同時，也遵循 SDGs 永續發展目標對於在地化需求與網絡服務能力的培育進行投注，對於臺灣 NPO 的角色立場上具有綜效的成果。

### **(三) 以重視在地組織的互惠發展，培力組織國際外展能力**

台灣家扶曾是由美國、加拿大、澳洲、丹麥、法國、德國、愛爾蘭、日本、南韓、紐西蘭、瑞典等成員組成家扶國際聯盟（CFA）的一員，理應成為本會參與國際服務的極佳橋樑，但卻因為會員國憑藉已有的國家優勢與已建立的服務系統，提出一個會員一個區域的條款，使得原來邦交國即較少的台灣家扶，欲參與國際援助時，反而選項更少。扣除非邦交國與家扶國際聯盟服務的國家，世界之大但卻幾乎無本會可投入舞臺之窘境。

因此此一聯盟合作經驗，彰顯參與國際事務除了組織的規模與平臺之外，更需要檢視組織本身的外展能力培育，以及合作關係中強調互惠發展的重要性。當重新檢視組織的願景、能力之後，重新界定國際合作關係，使的家扶在外展相關國際人道服務輸送時，以重視在地組織的發展與互惠方式，建立紮根當地社區的工作，同時也重新與家扶國際聯盟建立認養合作關係的角色，使得服務的永續性、組織的國際發展能力均可有所提升。

## 二、跨越疆界的服務願景，在地者的服務姿態

### (一)以需求者為核心，拓大組織使命境界

家扶基金會自 1938 年創立以來，歷經了世界友人的資助、在地深耕並獲得社會大眾的認同，乃至於 1985 年之後的自立，逐步健全組織並以使命及助人專業獲得受肯定。在全球化的時代下，國際藩籬日漸式微，人群之間的命運更是休戚與共，使得家扶不再滿足於成為一個成功的臺灣公民組織，而思及走向世界，成為關懷是借兒童福祉的公民組織，這個趨勢乃是依循「有孩子的地方，就是家扶前進的方向」這個核心使命。在日益劇烈的競爭環境下，一個組織越是能獲得自主性便有越大的機會堅守使命並適應環境給的挑戰，因此家扶在服務模式的執行上有朝整合式直接服務據點推展的趨勢。

### (二)網絡耕耘，尋求在地解決方案的姿態與行動

在全球化，資訊流通快捷、普遍下，各類型政策、技術與資源流通快速。資訊以及知識的傳遞已經不是主要的問題，焦點應該集中於在地化解決方案的形成以及行動姿態。並非尋求大規模的變遷，而是尋求結合地方資源、特色、作法，進行不

斷修正式的、局部改善以引發整體變遷的思維投入人道援助系統。在地解決方案的途徑，一方面導入臺灣軟硬體資源，增強在地相同使命組織的服務能力與範疇，另一方面則重視服務使用者參與的精神，透過傾聽需求、在地策略與培力當地工作者的方式，讓台灣家扶的福利服務經驗得以延伸，並在獲得認同的方式下，形成在地輸送能力。

### (三)關注議題性社區，投入預防性處置的實踐

家扶基金會以貧窮家戶的在地援助工作為思考脈絡時，發覺深陷發展區域之國家的貧困者，鑒因深度貧窮往往無法具備能力脫貧，有時終身處在貧窮困境中。如何在家庭遭遇致貧風險的初期有適當發現與介入，避免其掉入錯誤回應的惡性循環，以及建構起在地社區友善且足夠的互助網絡，並銜接國家、國際政策的資源，使在地社區形成持續性的系統改變，會是十分重要的工作，這也是預防性處置的價值所在，而不只諸如短期糧食輸送等是貧窮症狀的緩解，貧窮門檻的概念調整如圖 6 所示。基礎的實踐策略則更重視在地工作者的持續組織與投入，同時伴隨客觀服務資料的整理，進行在地的兒少權益與貧窮議題的報導，以形成議題性社區的產生，使當地市民與全球議題市民產生連結。

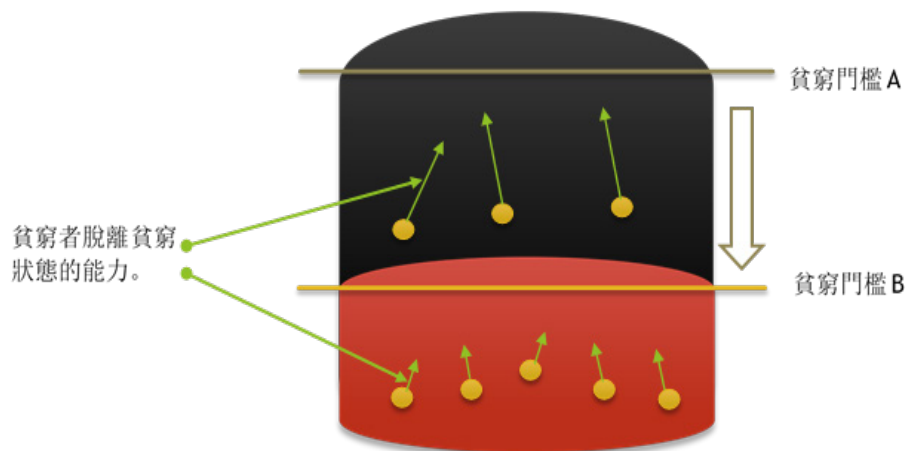


圖 6 預防性處置的貧窮門檻調整

目前家扶基金會的國際發展業務正處於萌芽階段，創新服務模式的成效，可以預計地會隨著孩子的成長茁壯而日益凸顯，因此我們相信，只要朝著「幼吾幼而天下人之幼」的方向去努力，則能獲得來自於在地自助能力的滋養，與實現無國界人道精神的延續，而奠基於服務使用者需求為核心的使命考量，則是台灣家扶判斷國際服務前進的方式與原則。全球化的時

代環境，對成長、茁壯於臺灣的 NPO-家扶基金會而言，是擴張使命與組織影響力境界的契機。

（本文作者：林秉賢為台灣兒童暨家庭扶助基金會國際發展室主任、東海大學社會工作博士）

**關鍵詞：**國際社會工作、國際社會服務方案、國際人道援助、聯合國永續發展目標

## 參考文獻

- 中華民國外交部（2009），《進步夥伴 永續發展—援外政策白皮書》。
- 王順文、林文斌、林延輝、林麗香、蔡育岱等著，張亞中編（2004），《國際關係與現勢》。臺北：晶典文化出版社。
- 官有垣（2003），〈臺灣民間組織與政府在國際援助事務的角色探析：現況調查及其政策意涵〉。《中國行政評論》，第 12 卷第 2 期。
- 國際合作發展基金會（2008）。國際發展合作的概念與實務。臺北：國際合作發展基金會。
- 鄧湘漪（2003）。進出邊境—以臺灣某國際援助發展組織為例。臺北：國立臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- 蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編（2009），《非營利部門：組織與運作》。臺北：巨流。

聯合國網站：<http://www.un.org/millenniumgoals/>（最後拜訪日：2012/4/14）。

聯合國網站：<http://sustainabledevelopment.un.org/intgovmental.htm>（最後拜訪日：2016/9/20）。

Dominelli, L. (2009). International Comparisons in Social Work.in Pearce, R., and Weinstein, J. (eds.) *Innovative Education and Training for Care Professionals: A Providers' Guide*, pp. 25-42. London: Jessica Kingsley.

Dominelli, L. (2012). 'Internationalisation and Indigenisation', in Lyons, K., Hokenstad, T., Pawar, M., Huegler, N., and Hall, N. (eds.), *Sage Handbook of International Social Work*. London: SAGE, chapter 2.

Dominelli, L. (2014). Internationalizing professional practices: The place of social work in the international arena, *International Social Work*, 57(3): 258-267

Goldthorpe, J.E. (1996). *The sociology of post-colonial societies: Economic disparity, cultural diversity, and development*. New York: Cambridge University Press.

Johnson, Norman. (1999). *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*, Lodon: Prentice Hall Europe.

Peter C. brinckerhoff (2000)。劉淑瓊等譯（2004），《非營利組織行銷－以使命為導向》。臺北：楊智文化，頁 76。

Peter Townsend (2010). The Meaning of Poverty, *The British Journal of Sociology*.

Uemura, T. (2008). *A New Horizon of Global Governance: Exploring Potential of NPOs and Partnership of Global Tax*. Taipei: The 2008 International Conference on Global NPOs.