

# 高雄市社會福利資源之開拓與整合

陳菊

## 壹、前言

隨著「社會福利」此一觀念在臺灣生根、發展，而人口老化、家庭功能之式微與失業率逐年升高等各種社會結構因素變遷的影響，政府開始採取多樣社會福利措施以因應快速增加的社會福利需求，以期我國的社會福利體系更能符合所有國民之福利需求，然社會福利是一種自助、互助與他助的社會機制，透過所得重分配及分攤風險，以形成一個有相互關聯的社會保障網絡，但福利範圍的不斷擴大、福利支出也相對的增加，為確保福利服務落實於基層，必須整合社會各界資源，以建立社會福利服務網絡。

## 貳、社會福利資源與社會福利

「社會福利資源」究指為何？長久以來莫衷一是，但最常見將社會福利資源簡化為社會資源，甚至固著於社會福利於財政預算上的分配，例如曾有學者提及「社會福利資源的規劃與整合，本質

上，屬於經濟資源的運用；如就實務面之探討，則主要是關心社會福利之「財源」應如何取得」，亦即將社會福利資源視為社會福利的財源，如此縮小解釋社會福利資源，亦讓外界對於社會福利有所誤解，事實上，社會福利資源應指社會上或民間所擁有的各項潛在資產與力量，不論是物質的或是非物質的，故包括財力、人力、設備設施及服務皆可算是資源的一種。

資源體系是指存在於案主周遭之各種相關的機構以及其所提供的服務，有時亦稱為服務網絡或資源網絡，此為結合一切可能運用解決案主問題時所需要的服務、財務、人力及資訊之一種非正式的串聯組合，而社會福利資源網絡係整合所有助人專業的資源，以提供給需要幫助的人最佳協助的一種人際系統，其又可區分為二種：一種為有形的資源網絡，強調資料彙整與制度的建立，如福利資源手冊、文宣資料；二為無形的資源網絡：則是基於專業的分工與彼此的敬重，每個人扮演恰如其分，合乎其專業知能的角色，尊重並配合不同專業的人員，在以受協助者的利益最優先，及設法使受協

助者獲得最大、最適切的倫理原則下，統整應用專業的資源系統，提供給求助者最佳的專業協助。而社會福利資源若能運用得當，當能取之不竭、用之不盡，不但可以減輕政府的負擔，還可增加民間的參與，有利社會福利工作之推展，但若運用不當，則有可能造成少數社會福利團體把持政府社會福利資源，或是因社會福利機構團體本身的營運不當，反造成政府推行社會福利時的絆腳石，導致社會福利工作窒礙難行，故如何善加運用社會福利資源，實是一重要工作，故運用社會福利資源的原則可有如下幾點：

一、認識、瞭解資源：運用資源首須認識資源的性質，哪些資源可以運用、哪些可以整合，或是資源的特性皆應瞭解，如此才能適用得當。

二、發掘、開拓資源：當瞭解資源的特性後，則要設法發掘可用的資源，並要符合需求，妥為整合、運用。

三、整合資源：推展社會福利僅靠政府之力量，難免會心餘力絀，若能整合社會資源，相互協助支援，則對推行社會福利工作無異是一大推動的力量。

四、善用資源：社會資源開拓不易、整合困難，但是卻很容易耗費；如未善加利用，不但浪費資源，更有愧於資源提供者，甚至影響爾後資源的提供。

五、資源的永續發展：社會福利資源運用不在短期，而在永續的發展，因此如何維繫，乃是長期運用社會福利資源重要的課題，例如對於人力資源須不斷保持聯繫，一來可瞭解其存在與否，再則

可以聯絡感情。

六、評鑑資源：社會福利資源並非僅須存在就夠了，而是在運用之後對於社會福利資源的評鑑，必須仔細謹慎評估其效益及價值是否足以推展社會福利工作，否則劣質之社會福利資源不僅無法有效推展社會福利工作，還有可能造成負面之影響，而且經過評估，也可作為爾後再運用時之參考。

## 參、高雄市社會福利資源的開拓與運用概況

本市各項社會福利措施，隨著兒童福利法、少年福利法、身心障礙者保護法、老人福利法、兒童及少年性交易防制條例及家庭暴力防治法等多項法案先後公布或修正以來，福利業務不斷膨脹，但為落實推展各項新增社會福利措施，本市積極鼓勵民間參與推動社會福利工作，將福利服務的供給交由民間提供，除可減輕政府人力及財力的壓力外，還可增加福利的多元性，而對於結合民間資源辦理社會福利服務時，本市乃依以下幾種方式來辦理：一、公設民營：係指由政府提供依法設立機構之土地、建物及設施設備等，委託受託者經營管理並提供服務。二、委託服務：係指由政府提供經費，委託受託者提供服務。然社會福利資源分散於社會中，如何善於運用則須端視政府的智慧，資源有人力、財力、物力及服務等，如何開拓結合與運用，都將影響到社會福利服務的推行成效，目前本市對於社會福利資源的運用，可分述如下：

一、人力：本市對於志工的運用上，由於目前政府正推行祥和計畫方案，除配合辦理志工招募、培訓及在職訓練與輔導成立志願服務隊外，並安排志工投入本市社會福利工作，如安排志工於服務台為身心障礙者提供手語服務或提供市民引導及諮詢服務；或安排至本市低收入戶家庭作居家服務、慰問關懷；或藉重長輩之經驗與智慧，安排薪傳教學等；甚至於本市長青綜合服務中心設置「高雄市長青人力資源中心」，以開拓本市退休高齡市民再就業機會及鼓勵參與志願服務，使社會人力資源更能有效運用，而現有志工七佰餘名，服務於本局兒童福利服務中心、長青綜合服務中心、無障礙之家、家庭暴力暨性侵害防治中心及社工室所屬青少年、婦女、綜合福利服務中心，協助本局推展社會福利服務工作。

二、財力：由於大眾對於「社會福利」仍認為是政府的責任，因此一般民間財力較少投入政府的社會福利工作，但在本市仍有為數不少的個人或是企業願意為本市社會福利盡一份心力，如在本市仍有些個人或團體每月資助本市低收入戶生活費、健保費，乃至於低收入戶子女之學費等，期能補政府之不足；或於辦理各項社會福利活動時，民間企業或團體捐助經費，以利活動之推展；而本市亦曾於多年前辦理「港都之愛」基金勸募活動，在此項活動中，收到了來自本市市民或各界企業團體、慈善機構等之愛心，為本市推展社會福利工作增加了不少助力。

三、綜合性資源：由於政府的經費、專業人力有限，無法建置足夠之設施設備，以供民眾使用，或相關福利服務之提供無法盡如

人意，但社會大眾對於政府所提供之社會福利服務卻是引領期盼，因此政府委託或結合民間機構團體來提供社會福利服務是目前最廣為推行的方式，而本市無論是兒童福利、青少年福利、老人福利、身心障礙者福利或婦女福利等方面，皆有委託民間團體或機構辦理各項社會福利工作，以補本市在財力、人力之不足，如本市委託民間團體設置相關之關懷中心或收容中心，以應各項社會福利工作之需要；或委託各類之養護中心或民間機構辦理收容養護、臨時照護及托育，及緊急救援安置等工作；亦有委託民間相關福利機構或團體辦理各項福利服務工作，如辦理托育人員訓練、中輟生訪視輔導、兒童少年收養監護案之訪視調查、強制親職教育輔導、老人保護、婦女保護等相關福利服務等。

面對層出不窮的社會福利問題與趨勢，整合社會福利資源，以形成連續性、綜合性之社會福利服務輸送網絡，是目前本市社會福利服務工作相當重要的任務，而能有效運用資源對於建構社會福利網絡有相當影響，從上述本市對於社會福利資源之運用概況可看出，雖然本市之社會福利預算經費與社會福利資源皆是有限的，甚至是不足的，但在「照顧弱勢」的前提下，本市仍積極整合社會福利資源，期望在資源分配上，能由不公平和不平均逐漸走向公平與合理的社會福利資源分配；在福利服務的提供上，由一元化的政府提供走向福利多元主義的提供模式。

本市各項社會福利機構或團體現有資源並不充裕，因此有其整合之必要，然對機構間進行資源交流必須了解資源提供者與資源需

求者各是為何，而且實際的需要與利益才是資源交流的原動力，因此，首先須透過適當的方法與策略，加強資源運用調查，以俾規劃與評估，本市則是透過固定每月統計社會資源運用情形，以了解與評估資源的運用；再來，蒐集、彙整相關社會福利資源，編印資源手冊，建構電腦資訊網路，成立資源交換中心，而本市由志願服務協會編印一份「高雄地區社會福利資源手冊」，以作為社會工作人員於轉介服務資源時之參考，另依據不同類別之機構，運用不同連結策略，擴大互動層面，並加強鼓勵且宣導資源整合理念，協調更多社會福利機構成為資源網絡的發展據點，還有輔導社會福利機構共同規劃合作方案，建立制度化可行的合作模式，如結合高雄醫學大學發展遲緩兒童聯合鑑定中心、家扶中心、伊甸基金會等單位，成立本市發展遲緩兒童通報、轉介中心，以提供通報、個案管理及鎖定服務；依據機構的現況及需要，採行不同的資源整合方式，有效整合相關資源，達成區域資源共享的目標，如結合本市左營自治社區發展協會等單位開辦社區老人餐食服務，以福利社區化之方式加強老人生活照顧。

目前社會福利資源運用的理念與做法乃是定期召開社會福利機構聯繫會報，期望透過政府民間共聚一堂，一方面讓民間了解本市的福利政策趨勢和做法，凝聚雙方共識，另一方面結合民間社會福利機構，透過協調聯繫，分享合作經驗，整合相關資源，建立相互支援之服務網絡，協力分工，避免資源重複；此外，為善用民間資源，本局將民間可承辦之業務，盡量輔導委由民間辦理，並重視委

辦業務之監督及評估工作，以確保服務品質；另外，建立資源名冊，整合民間不同資源參與本市各項服務，進而擴展至社區服務。

## 肆、未來展望與結語

推展社會福利工作是本市市政建設的重要一環，而且隨著社會福利「民營化」、「社區化」、「均衡化」及「專業化」的宣導，另一方面，政府於社會福利的財源、人力上之不足，社會福利工作不僅需要政府的努力，尚需要民間社會福利資源的介入，故除了本局積極從事於社會福利工作外，對於民間社會福利資源之運用上，還可藉由加強與民間之合作關係，來促進社會福利工作之進行，而本市將來可由如下之作法加強與民間之合作：

### 一、加強統合民間資源

政府的財力有限，社會福利政策與目標皆有其一定之順序，但卻不一定符合民眾之需求，反觀民間的資源相對較多，且有其一定自主性和彈性，故為了讓社會福利資源做更有效之運用，提昇社會福利工作品質，必須強化整合社會福利資源，如建立社會福利資源點存系統，建構社會福利資源資料庫，以作為社會福利工作轉介時之參考。

### 二、建立政府機關與民間團體共同合作推動社會福利工作模式

政府與社會福利機構同推動社會福利服務工作的模式，可從政府或民間誰為資源提供者或誰為福利服務提供者去分析，但不論是

政府資源的挹注或是民間資源的募集，再轉而投入各種社會福利措施，其間所表示的是一種相當複雜的互相依賴關係，使政府與民間皆有成長的空間，而能涵蓋更廣泛之社會福利需求。

### 三、結合學校、寺廟、社區中心等硬體資源提供福利服務

學校社區化，乃是運用學校現有的教材、活動、組織、人員及其他資源，開放為社區福利服務提供的園地，如課後兒童輔導及服務；寺廟則是開放並提供給老人活動及聚集之處，並設計各種軟體服務方案，如設立老人日托中心及長青學苑；同時充分運用社區活動中心，供各種服務人口（如青少年、老人、婦女等）使用，使地方硬體資源充分發揮其功能。

### 四、建立民間社會福利機構、慈善團體轉介及溝通服務網絡

「資源應該是共享的，而不是獨占的」乃是一個非常重要的概念，然遺憾的是在目前這一多元化服務的前提下，機構間缺乏溝通及轉介的網絡，現在有許多社會福利機構及慈善團體提供人力、物力、財力、以及各種可參與之活動，投入政府的社會福利工作，而如何結合這些訊息，充分提昇資源的使用，除運用現有的社會福利資源手冊外，更應隨時更新手冊中的服務資訊，另外加強各機構對轉介服務的重視，定期監督考核轉介服務狀況，並促進各機構間的合作、協調等關係，建立良好的聯繫服務資源網絡。

資源本身是靜態的，要透過機構內與機構間的妥當運用和合

作，才可能發揮到最大的效用；同時，資源也是有限的，不論是人力、物力或權力資源都有耗盡的一天，如何在動態的合作關係中，醞釀與創造新的資源是相當重要的。民間社會福利資源包括人力、物力、財力是不可限量的，如何整合這些資源投入社會福利工作，使其制度化、統整化、科學化的運作，一則發揮協調整合的福利網絡，同時也可避免資源浪費，並使有限福利資源發揮最大功效，而本市社會福利工作乃秉持著以民眾需求為導向，以主動、積極及務實的做法，讓社會福利工作落實於基層，符合民意，不斷提高社會福利服務之品質與效益，使社會福利在「專業規劃、全民參與」的原則下發展，以期能滿足全體市民的福利需求。

（本文作者現任高雄市政府社會局局長）