

社會福利新紀元

談結合社區資源推動社會福利事業

陳皎眉

一、前言

結合社會資源推動社會福利工作的策略在社會工作實務界行之有年，尤其因應福利國家危機、福利多元主義、福利服務私有化等多項時代潮流，社會資源所被期待發揮的功能與角色日益寬廣。長久以來無論是學者民間均肯定社會資源對推動社會工作之價值。本文將以臺北市政府社會局近年所推動的「臺北文山區社會福利社區化實驗計畫」以及「臺北福利聯合國」為例，說明實務上結合社會資源推動社會福利事業的各項議題。

二、社區資源之定義、類型、結合模式

一般而言，社會資源分為社會福利資源及一般資源（社會工作辭典，民七十二）；社會福利資源係指對社會環境無法適應的人，提供人力、物力、財力、社會制度或福利設施等，以使其過著正常社會生活的事與物，如各級政府的社會行政機構、公私立福利設施、個案工作人員的提供等。一般資源指擴充或發展一般人在生活

上所需，或對人類有益的物質、精神方面之各種建設以及提供人力物力財力等以滿足一般國民生活上的慾望，如學校、公園、市場、戲院、交通工具等，使國民達到健全人格與富裕生活。

白秀雄（民六十五）則認為社區資源係指一個社區內一切可運用的力量，包括人力、物力、財力、知識與資料、歷史傳統、生活習俗、發展機會、地理與天然物質、人文社會環境等。謝玉新（民八十二）則將社區資源區分為自然資源與人文資源。自然資源即外在的居住環境，又可分為地理環境，如地緣形勢、生態特性、天然景觀、交通網絡等；與社會文化環境，如歷史淵源、職業結構、教育程度、年齡分布、價值觀念、風俗習慣等。人文資源可分為有形資源與無形資源。有形資源如人力、物力、財力、組織等；無形資源係指社區意識、歸屬感、參與感、責任感、榮譽感等。

綜上所述，雖然學者對社會資源的定義各有不同，分類方式亦有所出入，但社會福利資源的範疇可以說無所不包，無論其有形或無形，硬體或軟體，有價或無價，正式或非正式，舉凡對推動社會福利事業有利，對案主有助益的人、事、物，足以扮演關鍵性角色

者，在服務流程中即為可運用之資源。

萬育維（民八十七）將「社會福利社區化」的工作模式分為五種：以學校為中心、以寺廟或教堂為中心、以醫院為中心、以協會或福利機構為中心、以商店或生鮮超市為中心。「以學校為中心」以及「以協會或福利機構為中心」應係目前最常見之推動模式，例如結合淡江大學於浩然敬老院推動長者心理輔導服務，結合立心慈善基金會辦理龍山老人服務中心等。然因社區特性之相異，不同社區應可依其特性及需求，發展出個別化之工作模式。以傳統鄉村型社區言，「以寺廟或教堂為中心」之模式與社區風俗文化頗有相容之處：「以商店或生鮮超市為中心」則為一創新的工作策略，以臺北市的都會特性而言，現代商業活動對社區居民的生活較其他社會制度更具影響深度與廣度。例如彭婉如文教基金會結合社區商家、學校、家長會、警政單位，共同檢視社區治安死角，建立社區學童上下學愛心步道，以期預防社區犯罪的發生，為看似疏離的臺北市發展出一套嶄新的服務模式。

三、以臺北市文山區社會福利社區化實驗計畫為例

以社區為基礎之福利服務，係西方社會為因應去機構化及私有化之潮流，所衍生的多元化服務模式，近年來「社會福利社區化」的理念與實施，在我國亦逐漸獲得社會福利界的重視。受到福利多元主義的影響，政府部門開始思索，除傳統的福利提供者之外，如

何促進志願性部門、商業部門以及非正式部門對社會福利服務的提供。此外，基於對福利案主的尊重；福利國家的危機（如：經濟危機、財政危機、合法性危機、道德危機）；福利權責的改變以及福利服務輸送的調整等背景因素，社會福利社區化逐漸一躍而成社會福利界的顯學。（郭登聰，民八十七）

順應時代潮流、民意所趨，及民國八十四年全國社區發展會議之共識，內政部特於八十五年訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」以及「推動社會福利社區化實施要點」，並擇定臺北市、宜蘭縣、彰化縣、臺南縣、高雄縣等五縣市實施實驗計畫。經過社區需求及資源等多方考量，臺北市以文山區為實施區域，自八十七年二月起，以一年為期，由內政部予以經費補助推動「臺北市文山區社會福利社區化實驗計畫」，期藉整合性社區型福利服務實驗計畫建構都會型的社區福利服務模式。

計畫內容包含二個方案：建構社會福利資源網絡方案與社區照顧方案（包含老人關懷服務、身心障礙者臨時照顧服務、社區兒童照顧等三項子方案）；各方案的服務項目與實施方式如下（計畫內容詳參表一）。由建構社會福利資源網絡與社區照顧方案二者得以並列為本實驗計畫之方案，可以發現臺北市對建構社會福利資源網絡之重視，且係全國五示範區中所僅見。以下僅就實驗計畫的特點分別加以論述。

特點一：強調資源網絡的建構

「建構社會福利資源網絡」之理念蘊涵於（一）單一線性的社

表一 臺北市文山區社會福利社區化實驗計畫推動之方案及實施方式

方案名稱	實施方式	辦理單位
<p>一、建構社會福利資源網</p>	<p>一、組設工作小組與工作室：延聘專業社會工作者，專職方案執行，並期建立單一服務窗口。</p> <p>二、福利社區化理念宣導：強化社區自主觀念，規劃社區及相關機構團體福利社區化概念宣導。</p> <p>三、民間參與激發：鼓勵社區居民關懷及參與社區事務，設計以當地居民參與為主之協調座談會議、教育訓練，充實社區民眾福利知能、凝聚社區共同意識、建立社區自主精神。</p> <p>四、招募組織直接福利助理：招募志願服務人員、有意願之低收入戶（提供臨時酬勞費）擔任福利助理。並提供福利助理工作所需技巧及知識的職前、在職訓練，以協助社福中心落實基層社會福利服務。</p> <p>五、自發性社區福利需求規劃：針對社區需求及居民意願，配合本實驗方案，規劃辦理公聽會、分計畫說明會，鼓勵民眾參與規劃檢討。</p> <p>六、社區資源的聯絡：依社區能力及現有資源，配合實驗計畫方案，邀集相關機構、團體、社區及相關人員舉辦聯繫會報，進行工作協調、座談、檢討評估，俾凝聚區域內團體、機構資源。</p> <p>七、福利網絡建構：與相關機構、團體、社區工作者，完成協調溝通，達成共識，建構出福利網絡模型，經檢討評估後，持續建構福利網絡。</p>	<p>社會局第七科</p>
<p>二、社區照顧方案 (一) 社區殘障福</p>	<p>一、保育員招訓：臨時照顧服務保育員招募</p>	<p>心路文教基金</p>
<p>利照顧方案 ：臨時照顧服務</p>	<p>及辦理職前訓練、機構實習、在職訓練。</p> <p>二、到宅臨托：由機構分派受過專業訓練服務員到有需要之案家提供服務。</p> <p>三、定點臨托：擇一地點作為日間臨托定點服務處（以一對一方式提供服務，由案家自行接送）。</p> <p>四、居家生活訓練：以到宅服務方式視個案情況、需要設計提供生活自理、交通能力訓練；情緒問題輔導、偏差行為矯正等。</p> <p>一、招募社區志工種子隊：藉訓練研習、機構見習、激勵督導，使成為社區老人照顧的種子及社區機動服務員。若干社區志工可培訓為居家服務員暨服務又創造再度就業。（搭配婦女成長課程；並結合紅心字會居家服務員訓練）。</p> <p>二、社區老人照顧專業診斷評估：針對老人需求，由專業之護理師、治療師等進行專業診斷、評估。</p> <p>三、老人餐食外送服務：因病或其它無法自控之原因致不能自行煮食或外出購食時，提供定點餐食或委由代賑工外送至需求之老人家。</p> <p>四、銀髮老人心理支持團體：於第二階段實施（第一年度計畫）</p> <p>五、社區獨居老人關懷訪視及問安服務：針對社區內獨居長者提供每週至少二次之關懷訪視或電話問安服務。</p>	<p>會文山服務中心</p>
<p>(二) 老人社區照顧方案</p>	<p>一、訓練：公開甄選民間團體或社區發展協會辦理保母人員訓練課程及督導系統。</p> <p>二、媒合及轉介：建立保母人員資料庫，及徵求需找保母之家長。</p> <p>三、宣導：辦理「如何選擇良好保母」之宣導工作。</p>	<p>文山老人服務中心</p> <p>安樂平宅、老人自費安養中心</p> <p>文山老人服務中心</p> <p>委託民間團體或社區發展協會辦理</p>
<p>(三) 社區兒童照顧方案 (社區托兒服務)</p>	<p>一、訓練：公開甄選民間團體或社區發展協會辦理保母人員訓練課程及督導系統。</p> <p>二、媒合及轉介：建立保母人員資料庫，及徵求需找保母之家長。</p> <p>三、宣導：辦理「如何選擇良好保母」之宣導工作。</p>	<p>委託民間團體或社區發展協會辦理</p>

會福利資源必須經過整合串聯形成制度性的網絡；(二)社會福利資源網絡為社會福利社區化之立基；(三)資源之結合包含：各專業領域間水平之結合以及中央地方與社區間垂直之結合；二者之兼容並蓄促使福利服務網絡之建構得以實現；(四)強化社區發展工作策略之運用，以推展社會福利服務。

社會資源網絡的建立對於案主本身，個人與組織之間，或組織與組織之間，均有助於計畫目標的順利達成(黃錦賓、陳麗雲，民八十五；蘇景輝，民八十七)。文山區實驗計畫中強調運用各種策略促進資源之開發並嚐試串聯，具體者如小豆苗團體以建立社區幹部之支持性團體，辦理老人志工訓練等。

特點二：人力資源係計畫之關鍵性因素

朱美珍(民八十四)認為人力資源網絡應先予建立，包括相關專家學者、專業社區工作人員、社區領導人士、社區居民與社區志工等。而這些人力策劃與執行的機構須由專業人士運作。

為突破傳統以來福利服務整合之困難，特設立工作室，置專職社會工作人員三名，擔任本實驗計畫之實際執行者，並由社會局第七科三位工作人員兼任督導工作室之運作。此亦為臺北市所僅見，其餘四實驗區之實驗計畫礙於人力經費與編制等所限均由現有人力中兼辦。計畫執行過程中，社會各界對於設置專職專責人力的策略均多加肯定，因為社區型態的服務係人力密集性質的工作，投入的人力乃計畫成效的關鍵因素，且專業人力未必可為志願服務人力所取代。尤其中國人講究見面三分情，專業關係立基於接觸的時間與頻

率，然受限於經費的有限性，人力資源並未能獲得持續補助，導致計畫執行後期，專職人力驟減，對文山區社會福利社區化的計畫成果頗有影響。

特點三：強調水平與垂直的整合

針對社會資源的討論若僅限於單一線性的路徑，恐難以因應現今社會環境的鉅變，以及社區日益殷切的真實需求。現行各項福利服務多因其服務對象之區隔，而以其特有之給付標準、資格限制、服務內容，組成各福利服務體系。甚至各福利服務項目之間常存在隱性的衝突與矛盾，而福利接受者常因訊息有限，無法獲得所需之服務。因此，文山區福利社區化實驗計畫中所預期資源整合之策略，係透過專業整合會議、聯繫會報與諮詢會議等各類任務編組，達成水平與垂直的整合。

水平的整合係指透過專業整合會議的機制，邀集某一服務族群的所有相關福利服務提供者，進行焦點式討論，議題包含服務流程的合理化，福利服務供需的媒合，與預防性工作之推展等。首要目標在保障服務輸送體系的品質與流暢。

垂直的整合則透過每月召開一次的聯繫會報，邀集實驗計畫執行的各有關單位，包含中央及地方的政府部門、民間機構、人民團體、社區代表等就該期間內計畫執行的相關議題進行檢驗，以建立機關(構)間之溝通管道與互動模式，並確保計畫進度與服務品質。

多元的整合係藉由諮詢會議的召開，擴大邀請與本計畫相關的

勞政、衛生、教育等部門或單位，共同參與檢視本計畫執行之各層面，以避免社會福利與其他領域之脫節，使服務對象確實獲得整合性的服務。

特點四：運用社區發展工作之模式

臺北市政府社會局在八十七年度以前有關福利社區化的推動，曾有過若干實驗性個案的經驗，諸如八十四年度曾在文山、中正、萬華三行政區，透過福利團體，以老人及智障者為服務族群之實驗性方案，八十七年度以社區教會結合老人服務機構推動社區獨居老人服務方案，然其規模及區域仍有其侷限，因此在籌備規劃期間，即對推廣之策略有過相當的討論。

第一類專業機構取向係以福利機構為核心，透過機構外展服務、機構社區服務部門，來進行社區化服務的提供，其優點為福利人口群、福利需求、服務項目明確，而且經由福利機構向外延伸，具有一定的專業性，且其服務流程可就原機構加以延續，甚且其所需的經費多可獲得給付或政府預算補助，其缺點為較依賴專業，一般社區民眾的參與程度較低，不強調地區資源整合動員，其服務流程及內容較少因地制宜的可能，較偏向於「在社區內照顧」之概念；以本市所曾辦理的實驗個案來說，八十四年度在文山、中正、萬華三區智障者實驗方案即屬此類。

第二類社區營造及工作取向；以社區性組織為核心，透過熱心志工之組織訓練，並與福利機構連結合作，來進行社區福利服務的提供，類似以福利提供為主題之社區事務營造，其優點為一般社區

民眾的參與程度較高，有地區資源整合動員的可能，同時其服務流程、福利需求、服務項目及內容較有因地制宜的可能性，其缺點為福利需求、服務項目不明確，專業性較低，其服務流程恐有另行設計之必要，又社區相關資源、機構動員、整合過程較費時，且其所需的經費恐不易獲得給付或政府預算補助，反而需社區民間部門自給自足，較偏向於「由社區照顧」之概念；以本市所曾辦理的實驗個案來說，八十七年度協助義光教會、民輝社區結合大安文山老人中心推行「社區獨居老人服務案」即屬此類。

此二類的辦理及推動各有其條件及優缺點，社會局籌劃小組經多次會議研商，咸認為以福利機構為核心的專業機構取向模式，在臺北市已具有相當成熟的條件基礎，且本市目前推動老人及身心障礙者之居家服務，已能發揮社區服務之特性；鑑於八十七年度內政部「福利社區化實驗專案」具有實驗開拓意義，且有結合民間資源及引導社區發展工作方向之期待，乃決定採社區營造及工作取向，以社區性組織為核心，期透過對熱心志工之組織訓練，並連結福利機構，進行社區福利服務的提供做為本計畫執行策略之基本原則。

本計畫執行以一年為期，計畫結束後雖未持續獲得內政部的經費補助，然臺北市政府社會局仍運用公務預算，持續於文山區提供既有服務，因此對個案主而言，服務並未中斷。但計畫精髓之社區照顧工作室則因缺乏人事經費，宣告斷炊。原先極為密集的溝通與協調自然因人力資源的抽離而驟減其頻率與密度。然可喜的是經過一年的耕耘，文山區的社區參與度確有相當的提昇，無論是個別

的社區活力或社區組織間的橫向聯繫均有所成長。

四、以臺北福利聯合國為例

人民參與公共事務的需求逐漸升高，各式各樣的民間組織紛紛成立，關切的範圍包括地方性、全國性，甚至全球性的問題。走過蠻荒開拓、殖民悲情，到今天創造經濟民主的奇蹟，臺灣一直有一股堅強的草根改革力量，他們拒絕無力感，從自己做起，展現了公民社會最珍貴的精神。在首都臺北的場域中，長期以來也有一群民間志願服務的資源不論是個人或團體，參與社會福利之推動。

尤其是九二一集集大地震，除了政府部門責無旁貸地協助災民應變外，更為可喜的是民間熱情的釋放與資源的投入，無論是企業界、宗教界、學術界，即便是升斗小民、販夫走卒，都能奉獻一己之力，以多元化的方式投入救災的工作。

有鑑於此，為使各參與者所提供之資源能發揮最大效益，並建立完整之資源網絡，希望在邁入公元二〇〇〇年之際，臺北市政府社會局作為一個串聯者，與企業界、學術界、醫療單位及民間志願服務團體共同攜手合作，倡導全民參與社會福利的理念，並進而建構永續性關懷服務系統，「臺北福利聯合國」的雛型便應運而生。「臺北福利聯合國」是臺北市政府社會局於公元二〇〇〇年所推動的結合民間資源的重點工作方案，嚐試串聯十大企業、十大學校、十大醫院、十大民間團體等四十個單位，先以為期一年的時間，在臺北市共同推展社會福利事業。（詳參附錄之企畫書）

特點一：科際整合

社會工作是多元化、整合性的服務專業，強調依據案主需求提供其完整的各項服務，個案管理制度即源於此一概念。在「臺北福利聯合國」的計畫中，試圖結合企業、學校、醫院與民間團體等四大部門的策略，蘊涵的邏輯是透過不同專業的橫向合作，達成「資源極大化」、「效能極大化」，避免單打獨鬥的工作模式，營造一個社會參與全民運動的氛圍。

特點二：民間主導

在九二一地震的救災過程中，民間關注與參與的熱情不只在地震當時及當場發揮了決定性的影響力，在災後，在臺北，熱情絲毫未減，反而轉化為長期性的付出及制度性的參與。所以，雖然「臺北福利聯合國」的構想由臺北市政府社會局所提供，但一經與社會各界展開意見交換以來，即獲得熱烈迴響，結盟單位多對未來的合作抱持高度的期待與熱忱。而且社會局對結盟後所推動的計畫並未預設立場，更秉持尊重的態度，透過討論與拜會，依據各結盟單位的特色、專長、背景及需求等因素，與各結盟單位共同商討日後結盟方案的內容，一方面協助各結盟單位發展個別化的特殊方案，再者，透過各結盟單位參與社會福利事業，擴大並創造社會福利的資源網絡。

局內工作人員對本案亦投注了積極的參與，構想一經提出，隨即由各科室的同仁主動組成「創意工作小組」，經過多次且密集的開會討論，就未來資源結合的策略，方案的擬訂規劃，工作執行的

模式等議題均進行廣泛的意見交換，並親自至各結盟單位拜訪，共同討論合作事宜，充分展現了互相合作的企圖，並呈現公務部門的新形象。

特點三：多面向螺旋型的夥伴關係

由於結盟單位之類型與規模兼具廣度與深度，除社會局與各結盟單位間個別的合作計畫外，四類型中各組織的互相結盟也逐漸發展中，例如純青基金會捐款贊助十所大專院校之社服團隊服務計畫，亦獲得安泰人壽以優惠保費方式承保服務工作人員之意外保險，即為民間團體與大學社團、以及企業界共同合作之具體例證。由此可見，不同類型間各組織之橫向結合亦在發展中，使「雙向結盟關係」擴展為「多元夥伴關係」，充分發揮整合協調功能。

特點四：創意無限、熱情可期

計畫推展以來，除第一階段各結盟單位的方案已逐漸發展成型外，社會各界仍不斷陸續透過訪問、捐贈等方式，與臺北市政府社會局結合推展各項方案或計畫。計畫的性質、規模與服務方式等，均超脫以往傳統侷限，有其創新與特色。例如廣慈博愛院結合東森媒體科技之寬頻網路為長者提供遠距服務，以利就醫近便性。（詳參表二）

五、結語

社會福利的需求日益多元化，政府部門已無法獨立承擔福利服務提供者的角色與功能，因此民間資源的角色更形重要，如何引進

商業部門、志願部門與非正式組織的力量，共同參與社會福利事業是日後政府部門所面臨的課題，現在臺北市政府社會局正透過「臺北福利聯合國」的計畫，因應福利多元主義的趨勢，嚐試與社會資源建立良性的互動關係，建構社會福利資源網絡，相信透過持續的努力，很快的，必將有豐碩的成果。

（本文作者現任臺北市政府社會局局長）

◎附錄：「臺北福利聯合國——新世紀、新動力、新夥伴」企畫書

一、緣起：

美國趨勢專家波普康（Faith Popcorn）曾經預言，未來在美國人身上將發生一種自我犧牲的新道德。每個家庭將有一種人為教育、健康、環保、社會問題而獻身。「拯救社會」將是這個世紀末的重要趨勢。事實上，今天在美國，每兩名成年人中，就有一個人會每星期至少抽出三個小時，為非營利機構作義工。

而在一九九一年，羅馬俱樂部出版的「全球第一次革命」就觀察到，人民參與公共事務的需求逐漸升高，各式各樣的民間組織紛紛成立，關切的範圍包括地方性、全國性，甚至全球性的問題。拒絕無力感，從自己做起，已經成為新時代的重要價值。

走過蠻荒開拓、殖民悲情，到今天創造經濟民主的奇蹟，臺灣一直有一股堅強的草根改革力量，他們拒絕無力感，從自己做起，展現了公民社會最珍貴的精神。

在這參與互利共生的年代，首都臺北的場域中，長期以來也有一群民間志願服務的資源不論是個人或是團體，參與社會福利之推動。然為使各參與者所提供之資源能發揮最大效益並建立完整之資

源網絡，希望在邁入公元二〇〇〇年之際能由本局作為一個串聯者，讓企業界、學術界、醫療單位及民間志願服務團體共同攜手合作，期盼能倡導全民參與之理念，進而建構永續性關懷服務系統。

二、願景：為共同打造臺北福利聯合國，倡導國際性參與，並期盼建構永續性關懷理念。

三、使命：

- (一) 為喚醒各界對人際之關懷。
- (二) 使資源發揮最大之效能。
- (三) 將資源服務做全面性整合。
- (四) 賦予志願服務新的意義。

四、結盟活動：

- (一) 時間：八十八年十二月十七日上午十時。
- (二) 地點：臺北市政府市資料館。

五、結盟對象：

階段一：先結合十所學校、十家醫院、十家企業及十個民間志願服務團體為結盟對象，並視辦理結果再行評估推廣。

階段二：視福利需求情形再逐步擴大結盟對象。

六、結盟方式：

為提供專業、創意、財力、人力及工作機會給予弱勢團體，由企業界、學術、醫療界及志願團體針對自己可提供的服務項目認領區域簽署盟約，立下千禧世盟。

七、結盟約期：自二〇〇〇年一月一日起至二〇〇〇年十二月三十一日止。

表二「臺北福利聯合國」結盟單位合作方案第一季整合表

資訊類	東森	東森	東森
資助社團、學生	純青基金會、東森	純青基金會與十所結盟大專院校並由安泰人壽以優惠保險費率承保	協助開設廣慈博愛院與市立忠孝醫院間之寬頻網路
物資捐贈	麥當勞、惠普科技	惠普科技	社團發起員工自由捐款三萬元作為福民平宅圖書設備小獎品
敬老系列活動	長老教會、中華基督教救助協會	長老教會	1.提供社工室「親善大使活動」獎品。 2.提供安康平宅元宵節活動
提供弱勢家庭就業機會	麥當勞、東森、信義房屋、惠普科技、東興紙品、安泰人壽	麥當勞	認領中山區三個里之獨居老人，提供電話問安及關懷訪視
福利資訊補給站	麥當勞、信義房屋、安泰人壽、東森。	麥當勞	已協助臺北婦女中心放置福利活動表
理財講座	投顧公會、花旗銀行、安泰人壽	投顧公會	1.已協助五科放置兩性平權議題DM 2.已協助臺北婦女中心放置福利活動表 3.協助社工室放置志工統一招募宣導DM
創意講座	麥當勞、東森、信義房屋、惠普科技、東興紙品、花旗銀行、安泰人壽、新光保險、凱悅飯店、環亞飯店	目前已進行之單位	二月二十九日於自費安養中心辦一場理財規劃講座
合作方案	單位名稱	目前已協助之工作項目	自八十九年三月底至八月初