

福利社區化的實務運作

楊孝潔

一、社會福利體系與社區發展 結合的必然性

我們國家社會福利體系受到民衆社會福利需求日益擴充的影響，不但成爲主要政治議題，實質社會福利體制之規畫也有日益擴充的跡象，全民健康保險體制之建構而落實推展，固然有效維護民衆基本的健康權，將個人和家庭責任之健康權維護轉移至政府公權力運作之範疇，但政府的財務負擔必然隨著民衆健康需求之擴充，以及要求更周全醫療照顧，政府負擔必然加重，而醫療網絡的有效建構，醫療資源的有效運用和均衡分配，更要花費政府的財力資源，而醫藥分業，醫療部分分擔更涉及醫療品質、醫療權益和資源分配分享的公正性，更成爲政府重大負擔，雖有公設民營全民健保體制之研擬，要落實執行以及全民信心之建立，仍需要長時期之推展。而民衆對於工作權維護的失業保險體制，以及對生存權維護的國民年金

制度，也是箭在弦上必要的工作，年底縣市長選舉的壓力，未來立法委員、市長和總統選舉更是必然的實施時間表。而政府的財務是能否夠負擔，在整體社會政治的壓力下無法有效阻擋，而社會福利體制的擴充成爲必然，要避免政府財務危機的發生，社會福利體制的民營化成爲必然的趨勢，就像全民健保體制一樣，社會福利體制的民營化有其必要性。當然社會福利體制民營化不僅在於整體政府財政負擔的考量上，民營化的高效率和彈性運用之準則，而能透過社會福利體制之民營化使有限的社會福利資源作最有效的運用。

更何況，政府所掌握的社會福利資源固然是十分有限的，但民間社會福利資源卻是無限的，尤其是民間社會福利資源來自於社會福利需求，而中華文化民本思想的社會福利體系基礎建構在健全之家庭和社區體系之中，從「各親其親，各子其子」而達到「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」並使得「鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的境界，來滿足每一個人的福利需求，如能將社會上無限的社會福利資源作最有效的運用，不但可以減輕政府財務負擔，亦合於「

分享社會福利資源，分擔社會福利責任」的基本福利理念。社會福利由全民來分擔責任，走向民營化為必然的趨勢。結合家庭、社區和社會整體的資源，使社會資源更有效運用，使社會福利資源更能公平公正分享應是必然發展之型態。

而從社區發展工作發展型態，社區發展工作已從早期由政府統一規畫，系統性的建構社區基層組織，以基礎工程建設，生產福利建設來提昇基礎社區的生活品質，提昇社區資源的有效運用，並培育地方領袖和強化社區之參與，並透過精神倫理建設凝聚社區意識，使社區產生高度的凝聚力，並結合社區民力和財力資源，並透過專業社會工作人員之協助和社區志願工作人員之配合，有效解決基層社區之問題，並能促進基層社區之發展和促進社區繁榮，在過去三十多年來，無論在鄉村和在都市社區發展均能發揮實質之效果。

但隨著社會的快速發展，社區型態隨著人文生態環境的變異形成多元化的變異型態，在社會多元化發展的過程中，不僅都市社區受到重大的衝擊，鄉村社區亦有快速之變異，過去以血緣和地緣為主體的社區逐漸模糊化，而多元結構和多元功能的新型社區逐漸形成，甚至於社區已逐漸形成以「生活共同圈」為主體的社區結構，社區內居民在功能上的結合已超過血緣和地緣的凝聚，一種有「生命共同體」、「命運共同性」功能傾向的社區逐漸形成，在這種以社區總體營造為主體架構，以社區整體承續前瞻發展為遠程目標，以滿足社區內居民共同和多元需求為社區規畫重點的多元化社區結構逐漸形成，社區發展已非過去精神倫理建設，生產福利建設和基

礎工程建設所能滿足，社區發展的多元發展趨勢已形成。但十分遺憾的，社區發展工作雖有調整，但仍無法在組織架構上有突破性之發展，而使得社區發展工作與實質社會的需求，與多元社會之發展以及社區實質工作之推展，有了嚴重的差距，影響社區發展工作的實效，甚至於最近幾年來以文化建設之主體的文化建設委員會，在推動社區總體營造，落實文化即生活，推展生活共同圈、生命共同體，命運共同體的社區經營，似乎有奪取社政單位推展社區發展工作的光環，成為社會關注的重心。而與環境保護工作結合的清淨社區的經營，與農村發展結合富麗農村社區之規畫，或與警政治安單位結合的社區守望相助塑造無犯罪社區的落實，也掩蓋原本社政單位主導的社區發展工作。充分顯示，社區發展工作有突破性之規畫有其實質之必要性。

基於以上的分析，社會福利體系與社區發展工作的結合有其必要性，而社會福利需求和社區發展正需突破性發展相互結合亦為必然。也是推動福利社區化的必要程序，亦是將社會福利體系建構在家庭和社區的基礎，也是在於建構以家庭為中心，家庭成員充分參與的社會福利體系，亦即是建構以家庭為中心的老人福利體系，以家庭為中心的兒童福利體系、婦女福利體系和少年福利體系等。亦是將社會福利體系建構在社區的基礎上，建構以社區為中心的老人、兒童、少年、殘障和婦女福利體系，以滿足社區居民的福利需求。

根據內政部八十五年第四十七次部務會議審議通過八十五年十二月十六日核定實施的「推動社會福利社區化實施要點」中，明確

顯示三項目的：

(一)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、殘障及低收入者之福利。

(二)強化家庭及社區功能，運用社會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質。

(三)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。

並建構五項推動原則：福利需求優先化、福利規畫整體化、福利資源效率化、福利參與普及化以及福利工作團隊化。充分顯示福利社區化具有滿足地區特殊福利需求之功能，福利社區化必須結合社區內外社會福利資源，福利社區化亦必須透過整體性之規畫，充分社區居民之參與，並能確保福利服務的效率，才能使福利社區化之工作落實而具實效，並透過政府和民間充分合作才能明確而有效執行的。而福利社區化的實務運作仍有三項基本準則，福利社區化才能真正有效運作的。

二、福利社區化實務運作的基本準則

福利社區化固然已成為政府推動的重點社會福利工作，但如沒有以下三項基本準則，福利社區化必然無法真正落實，或成爲一紙行政命令，或因有經費補助而作示範性或重點式的工作以作政策性的宣示，福利社區化仍無法發揮實效的，三項基本準則爲：

(一)福利社區化必須有政府公權力的介入。

(二)福利社區化必須有社區的積極參與。

(三)福利社區化必須有永續經營的理念。

福利社區化在於將社會福利體系落實在家庭和社區的結構，絕對不是一種政府擺脫社會福利職責的作法，根據我們國家的立國精神 and 社會政策之實質內涵，我們國家以推展福利社會爲主要職責，建構均富社會爲理想目標，我們國家的憲法具有明確專章的基本國策，維護民衆生存權、健康權和工作權以及其他基本福利權，爲政府公權力無可推卸的職責，民衆基本福利權，不受族群、不受居住地區、性別、年齡、殘障或其他因素而受到任何型式的扭曲，而對於特殊族群之特殊權益有明確條文予以保障，如兒童、少年、婦女、殘障和老人，勞工和農民、原住民等社會上較爲弱勢之族群亦給予特殊而周全之保護。

福利社區化只是將社會福利資源作更爲有效之運用，福利社區化必須建構在健全的家庭和社區之上，方能發揮實質的功能，政府公權力必須作實質的介入，來建構健全的家庭體制和社區組織，家庭和社區功能健全後，方能發揮福利社區化的功能。否則家庭功能衰退，社區組織不夠健全又實質運作之能力，如實施福利社區化，只是將政府公權力運作的功能作家庭與社區抽離，讓家庭自己負責社會福利之職責，家庭功能不夠健全，家庭經濟力不足，家人關係疏離，仍要家庭負擔老人安養之工作，兒童、少年養育之職責，殘障保護之工作是完全不可能的。必須透過政府公權力之運作，建構

家庭福利體系，使家庭功能健全，而成為建構以家庭為中心社會福利服務網絡，而成為推展福利社區化之核心體系。

相同的，政府公權力必須有效運作來落實建構健全的社區組織和功能，社區意識凝聚，社區資源的發掘，社區居民社會福利需求的充分認知，以及建構社區實質社會福利運作能力的建構，方能將福利社區化實質運作，否則社區範圍不夠明確，社區組織過於狹小，社區經費嚴重不足，社區人力資源充滿了不穩定，社區居民凝聚力低，社區居民社會福利需求不夠明確而且分歧，甚至於社區意識疏離鬆散，要將福利社區化是完全緣木求魚的作為。假使在政府福利社區化政策的主導下，在經費支持和人力資源支持下，或可由上下規畫一切典範式的「福利社區化」的實務運作，但是效能仍是空洞的，必然浪費社會福利資源，而無具體的實效。仍然必須透過政府公權力運作健全社區組織和功能，方能將福利社區化實質運作的。

而在社會福利體系與家庭和社區充分結合後，在福利社區化實質運作過程中，政府公權力仍有實質介入的必要性，無論福利社區化或民營化的過程中，仍要確保社會福利資源的有效運用和社會福利資源公正、公平分享，以及確保社會福利服務對象基本權益之維護，而政府公權力的介入亦在於經費的支持上和專業人力資源的支持下，而政府公權力介入的法律基礎之建構，和社會福利網絡之建構，以及政府公權力監督、審核和評估功能之實務運作，更是政府公權力責無旁貸之職責，福利社區化、福利民營化絕對不是放任社區和民間機構任意的運作，政府公權力介入之必然性應可以毫無質

疑的。

福利社區化的實質運作必須有社區的積極參與才能發揮實效，而在現實之社區型態之中，社區居民社會福利需求固然十分明顯，但卻缺乏社區主導的社區領袖人士，而一般社區領導人士有過度政治參與之型態，甚至於流於派系和黨派之爭，在社區之中相互抵消力量，而使社區組織無法有效運用。社區之中固然有充足的財力資源，但有時這些財力資源均有資源擁有者的主觀意識，以致於影響花費的方向，無法真正反映民衆的福利需求，而社區之中固然有一些熱心人士，但缺乏可掌握之財力資源和社區組織的主導力量，在無法完全有效運作和無法滿足社區居民福利需求，而在熱心程度下降或無法發揮實效的型態下，轉移方向或澈底消失，更何況福利社區化針對不同福利需求和不同福利服務的對象，自然需要高專業社會福利工作人員，而由於整體社會福利專業人員的缺乏，或是尚未被基層社區所認同，使專業社會福利專業人員不肯深入基層社會，福利社區化更形成困難，而更重要的還是在於社區居民的積極參與上，透過社區居民對於社區之歸屬和認同，社區居民為滿足社區居民共同的福利需求，以及分擔社會福利責任和分享社會福利資源的理念，在政府公權力介入協助建構，並引進社區外專業人力和財力支援，充分有效運用社區內人力和財力資源，使社會福利工作落實社區之中推動，必能發揮福利社區化之實效的。就像福利社區化實施要點之中提出之確認福利需求，加強福利服務和落實社區照顧，應為福利社區化的實施要項：

(一) 確認福利需求：指定專人協助社區訂定計畫，蒐集資料，瞭解民衆之問題及需求，掌握福利服務之現況，協調福利資源之運用，據以實施。

(二) 加強福利服務：以社區現有之福利工作，繼續加強辦理，進而擴大福利工作項目，充實服務內涵，並結合社區、內外福利服務體系，建立社區福利服務網絡，提昇社區福利服務品質。

(三) 落實社區照顧：推展社區福利機構小型化、社區化，並倡導福利機關開拓外展服務，促使資源有效利用。

至於福利社區化必須有永續經營的理念，其基本準則在於期待福利社區化具有長期發展之功效。需福利體系與家庭和社區體制相互結合，絕對不是一項短期的計畫，不是在政府編制預算的工作計畫或是社區領導者個人的要求和個人的輕重來作，當計畫終結，領導人士更替或興趣之轉變，自然無法發揮永續經營之效果，不但福利社區化無法真正落實，短期、片斷無系統性的工作，必然無法發揮實效，亦造成社會資源之浪費，福利社區化永續經營應是必要性。

三、福利社區化的運作實務——以建構社區老人保護網絡為例

以建構社區老人保護網絡，首先必須透過政府公權力的運作，建構以縣市及直轄市為中心的老人保護中心，作為社區老人保護網上遊的支持系統，並發揮專業支持，監督評估，緊急轉介和長短期

照顧之功能。並透過此一老人保護中心，使社區老人保護網絡的通報系統更具實效，而老人保護中心的保護專線，更具有專業連繫之績效，直轄市與縣市老人保護中心組織架構如圖一所示：

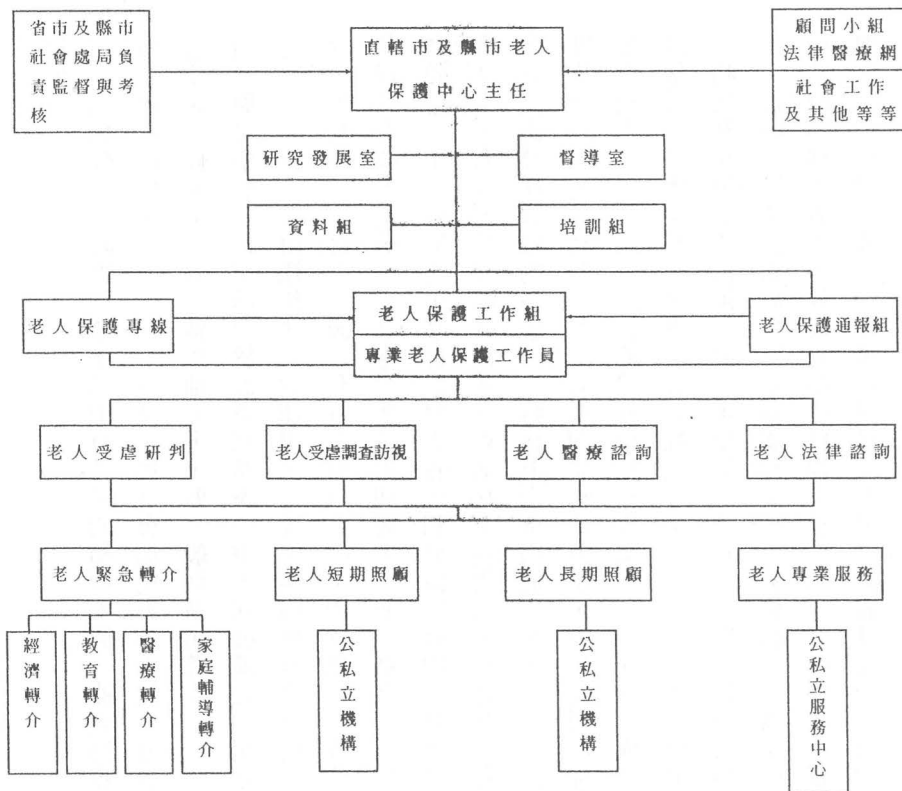


圖 1 直轄市與縣市老人保護中心組織架構

也在政府公權力的運作下，不僅要建構直轄市和各縣市老人保護中心，亦必須建構老人保護的輸送系統，以老人保護中心為主題，將社會上各有關之老人社會福利機構作整體性網絡的建構，除中央及直轄市及縣市社會處局指導機構外，社會資源必須作周全之規畫，而社區老人保護網絡亦在輸送系統之中，如社區老人活動中心，日間托老所，老人在宅服務體系，老人社區照顧中心等，均為輸送體系之元體，直轄市與各縣市老人保護輸送系統，如圖二所示：

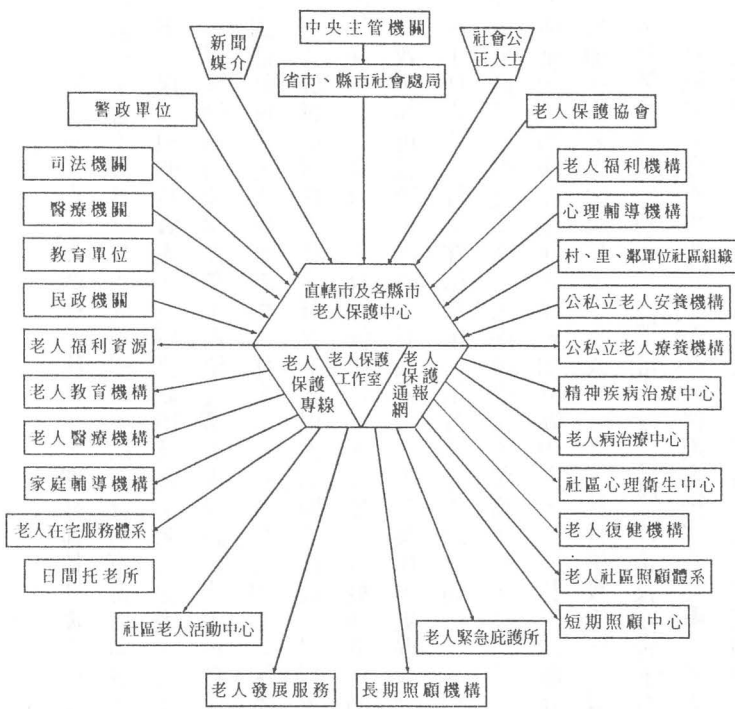


圖 2 直轄市與各縣市老人保護輸送系統

至於老人保護工作流程圖，亦是以老人保護中心為主體結構，而以社區老人保護網絡為周圍系統，使老人受到周全之照顧，老人保護工作流程圖如圖三所示：

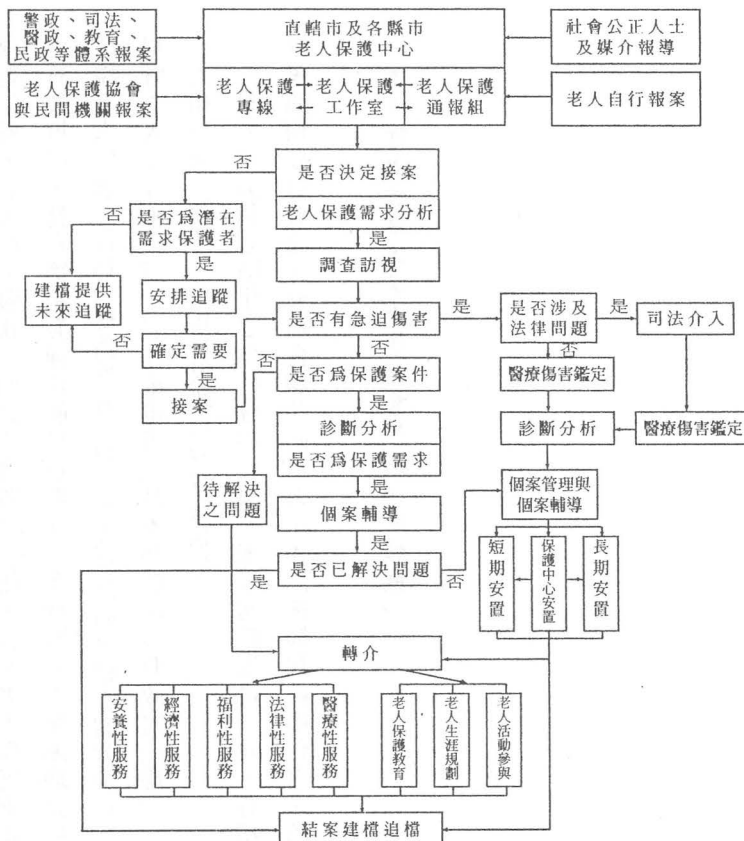


圖 3 老人保護工作流程圖

至於社區老人保護網絡的建構，依據社區特殊需求組成之，在社區裡事會下設社區老人保護組織，結合社區資源聘請專人擔任社區老人保護組的負責人，並與直轄市及縣市老人保護中心連線完全老人保護網絡的連線作業，為使社區老人保護網絡更具實效，組織及訓練社區內老人保護志願工作者，並組成社區內老人保護專線，及老人保護的實務工作，社區老人保護志願工作員，可以邀請社區內年滿六十五歲以上仍身體健康之老人參加，以發揮老人照顧老人之實效，亦可邀請未滿六十五歲或女性人士參加，更擴大社區老人保護工作之周全性。在組訓後，依各位志工的意願、興趣和時間，參與社區老人保護專線的服務工作，亦可參與社區老人活動中心的服務工作，或參加社區內老人日間托老的服務工作，或參加在宅老人的服務工作，或參加老人營養午餐工作，以及社區老人就醫或其他服務工作，使社區老人保護工作更為落實而有效。

社區老人保護專線和社區老人保護網絡完全社區內老人保護通報系統，舉凡老人活動中心，老人日托所，老人在宅服務，老人就醫或其他服務，以及老人社區醫院和診所、社區警察局或派出所，以及社區內社工人員，學校教師，里鄰長或其他社區領袖以及其他社會公正人士，均具有責任通報的功能，透過社區老人保護網絡予以通報，給予社區老人最周全的照顧，舉凡老人受虐或受嚴重疏忽老人均必須透過通報系統予以保護。

而建構社區老人保護網絡亦必須具有快速轉介系統，透過直轄市和各縣市老人保護中心的專業運作，使老人轉介功能充分發揮，

從老人醫療照顧，老人心理及生理復健，老人緊急庇護，老人短期照顧，老人長期照顧，老人安養，老人醫療，以及日間托老，老人營養午餐，老人在宅服務，均必須實質之功能，社區老人保護網絡之有效推展，轉介體制發揮功能具重要性，而社區老人保護網絡如發現老人保護工作為純經濟性者，自然更需要政府公權力有效運作，以解老人生存權維護，居住權維護之基本功能。沒有政府公權力的介入和參與，福利社區化是很難有效貫徹執行的。

總之，福利社區化已為社會福利服務未來前瞻規畫方向，有賴於民間和政府機關充分結合和共同努力，才能使福利社區化真正落實。

（本文作者現任東吳大學社會學系、所教授）