

推動「社會福利社區化」之政策規劃與具體作法

陳武雄

壹、前言

社會福利是國家維持長治久安的重大社會建設，就社會發展的角度而言，社會福利制度一直扮演著舉足輕重的關鍵性角色。惟隨著社會、政治、經濟的快速發展，民衆的福利需求日益增高，新的社會問題也不斷萌生。政府在面對各式各樣的社會福利問題和需求，以及多元分歧的福利主張和理念，更需要建立一套切合民衆需求及國家發展需要的社會福利政策。

近幾年來，各國有關社會福利的討論，已全面性的對於「福利國家」做檢討與反省，同時亦衍生出各種改革的方法或型態。一九五〇年與一九六〇年代西方國家都是朝福利國家方向發展，各種社會福利方案不斷提出，社會福利支出也都大幅增加，但一九七〇年代以後，西方國家在經歷兩次石油危機的衝擊下，國家財政與經濟發生了問題，影響所及，各國除了大幅削減福利支出

外，也都開始重新檢討國家的角色，希望降低國家的管制，同時提出福利多元化來減少政府的過度負擔，透過地方分權和民主參與的作法，使社會福利的提供更合乎民衆的需求。換言之，就是指福利服務的供給，不再以中央政府為社會福利唯一的提供者，而是朝向由地方政府主導，並重視擴大志願性及非正式部門在福利供給的角色，以滿足地方社區居民個別需要為目標。

雖然外國的經驗發展，未必符合我國現實的環境和福利發展的現況，但不容忽視的，是我國在經歷工業化之經濟發展以及民主化之政治發展後，已產生了若干與西方國家相似的社會結構與家庭組織功能的變遷，西方國家社會福利的發展過程，應可作為我國政府規劃政策之參考與借鏡。

貳、「社會福利社區化」之意涵

生活正常化(Normalization)、去機構化(Deinstitutionalization)與福利服務社區化(Communityization)是當前西方國家社會福利之發展趨勢。這個趨勢是朝向讓那些需要被照顧的人，得到適當的支持性或資訊服務，俾能有尊嚴、獨立地生活在自己的家裡(或類似的家庭環境)及社區內，而不是大型的機構，特別是兒童院、精神病院、殘障收容機構、老人院等(萬育維，八十四年)。國內學界及民間實務工作者受到這股趨勢及潮流之影響，紛紛提出主張，認為政府應掌握此一時代脈動，負起引導之責任，使社會福利服務朝向「社區化」、「多元化」、「民營化」之方向發展。

基於整個社會福利發展的趨勢和需要，內政部特於八十四年召開之國家建設研究會中邀請國內、外學者提出專論探討「發展社區化福利服務型態」。並於同年召開全國社區發展會議，其中第四分組會議即是以「如何落實『福利社區化』的理念」為主題，經與會學者、專家、政府機構及民間團體代表熱烈討論，就推動「社會福利社區化」獲致幾項共識。

一、「社會福利社區化」的涵義

「社會福利社區化」是將「社會福利體系」與「社區發展工作」充分結合的一種具體措施與工作方法。可包括下列三個層面：

(一)非正式的社區照顧服務——1.支持性的服務，2.諮詢性的服務，3.工具性的服務，4.合作性的團體活動。

(二)機構性的社區福利活動——公、私立社會福利機構或公益團體將一項或多項社區福利工作落實於社區之中，並運用社區工作方法，以促進社區之合作與自治。

(三)整合性社區服務網絡——社區應於「社區發展協會」之下設置「社區福利基金」及「社區福利中心」，對社區居民提供各種必要的福利服務與轉介服務，並可創設各種小型的服務事業。

因此，「社會福利社區化」應在滿足社區居民的基本與特殊需求前提下，可以分為：

(一)狹義的或初步的——指社區照顧或機構運用社區發展方式所推行的社區福利措施。

(二)全面的——指以社區為基礎而建立的社區福利服務網絡。

二、「社會福利社區化」的理念

「社會福利社區化」的基本理念應為：1.「In community」：將需要關懷、照顧的弱勢族群留在自己的社區內，給予妥切地關懷與照顧；2.「by Community」：經由社區內願意付出愛心奉獻的民眾同胞，為社區內的弱勢族群提供溫馨的服務；3.「for Community」：讓社區居民建立休戚與共，相互扶持的生命共同體之共識。其主要建立在促進社會福利的(1)多元化(2)地方化與(3)民營化等三方面；推行「社會福利社區化」的優點可分為：

- (一) 社區居民的參與性高，有助於居民社區意識的凝聚。
- (二) 福利工作的可近性高，有助於建立福利服務輸送體系。
- (三) 福利工作的可受性高，有助於滿足社區的差別需求。
- (四) 福利工作的自助性高，有助於提昇居民的自治能力。
- (五) 福利工作的分權性高，有助於保障居民的福利權益。
- (六) 福利資源的使用性高，有助於增進社會的合作關係。

三、「社會福利社區化」的模式

- (一) 社區照顧模式——側重在社區福利的活動：如支持性的服務、諮詢性的服務、工具性的服務、合作性的服務。
- (二) 社區福利設施——側重社區福利的設備：如兒童福利社區化、婦女福利社區化、老人福利社區化、殘障福利社區化。
- (三) 社區服務網絡——側重社區福利的整合。

參、「社會福利社區化」 政策規劃過程

雖然八十四年國家建設研究會與全國社區發展會議已經圓滿落幕，但是會議的結束，應是行動的開始。內政部根據與會者所提出「為落實社會福利政策，社會福利應推動社區化，並建議加強各社區各項社會福利設施及服務方案的普及」之建議，開始研

究規劃一個有系統、整合性的「社會福利社區化」推動策略。先於八十五年五月，將全國社區發展會議之結論及建議事項彙整後訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」，其中實施要項第三項即明白揭示：「推動福利社區化」——成立研究規劃小組，研訂「福利社區化」的具體措施與實施步驟，規劃推動「福利優先區」創新措施，建立社區服務網絡，以落實結合社會福利與社區發展的新政策。

「加強推展社區發展工作實施方案」頒布後，隨即於同年七月聘請具有專業知識及實務經驗之學者專家、社區發展協會理事長、省（市）政府及部分縣（市）政府主管，組成「推動社會福利社區化專案小組」，積極召開會議研商。歷經八十五年九月二十四日、十月二十四日及十一月二十五日三次會議的密集研商與熱烈討論，與會委員達成下列共識：

一、選定福利社區化之社區，係以「生活共同圈」為範圍，並應考量福利資源的完整性，不限於鄉（鎮、市、區）公所劃定之社區，且社區必須具有連續性之福利功能，才能認定其為「福利社區」，將來亦可聯合數個社區一起來推動「福利社區化」方案。

二、福利社區化之推動，貴在因地制宜，因此，內政部研訂「推動社會福利社區化實施要點」，應著重於基本原則與基本規範，而非地方實際執行時之作業方式與步驟。事實上，各社區的生態不同，需求有異，現有的資源亦不盡相同，推展福利服務社區化很難有一個最佳模式，加以福利社區化應推動之項目相當多，為

避免限制地方之發展，宜由省市、縣市政府依地方個別需要自行訂定實施計畫。

依據專案小組之決議，內政部將原擬定之草案加以修正，經八十五年第四十七次部務會議審議通過，於八十五年十二月十六日核定實施。

肆、推動「社會福利社區化」之重點內容

內政部訂頒之「推動社會福利社區化實施要點」共計八大項，包括：依據、目的、推動原則、實施要領、實施分工、經費來源、評鑑與表揚、及附則等，其重點內容如下：

一、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。

二、推動原則

(一)福利需求優先化：針對地方特性並按社區需求迫切性，輕重緩急，促使福利服務之措施，逐項實施。

(二)福利規劃整體化：結合運用社區內、外資源，使福利措施規劃，作全盤整合。

(三)福利資源效率化：充分利用社會福利資源，避免重複浪費，力求提高資源使用效率。

(四)福利參與普及化：啓發社區內、外居民與組織，自動、自發的普遍參與社區福利工作。

(五)福利工作團隊化：結合相關行政單位、福利機構、團體、學校、寺廟、教堂等，共同推動社區福利工作。

三、實施要領

(一)選定福利社區：省（市）、縣（市）政府原則以社區（或聯合鄰近社區）為核心，以生活共同圈之服務輸送可近性、社區居民參與性、福利資源完整性作為規劃福利社區之範圍，經勘定後實施。

(二)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。

(三)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。

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

(五)配合國宅整建：增設福利設施，便利各項福利設施之使用，達成福利可近性之功能。

伍、推動「社會福利社區化」之具體作法

一、實施策略

(一)擬定實施計畫與編製預算時，應即將各種社會福利工作方案，擇其必須落實於社區者，使之與社區發展計畫相結合。對於現有之社區規模或範圍過小者應考慮成立聯合社區以利推行。

(二)社會福利社區化之實施，初期宜採實驗方式辦理，由中央選定地區，推行兒童、少年、婦女、老人及殘障者之福利社區化，並逐年擴展實施。

(三)加強宣導，利用各種傳播媒體、單張簡介等，加強實務與方法等觀念之灌輸。

(四)舉辦「社會福利社區化」之工作講習，建立各種專業性的社會服務體系，並結合志工人力參與，以支持建立社區福利服務網絡，而利社區福利中心之轉介服務。

(五)對於推動「社會福利社區化」績優單位，予以評鑑表揚，或辦理觀摩研習，落實示範效果。

二、實施分工

(一)內政部負責策劃與督導，並成立福利社區化諮詢小組，對省(市)、縣(市)政府與社區提供輔導與協助。

(二)省政府負責規劃與督導，並成立福利社區化推動小組，協助縣(市)政府規劃推動社區福利服務。

(三)直轄市、縣(市)政府負責執行與輔導，並成立福利社區化工作小組，積極執行。

(四)省(市)、縣(市)政府應採社會福利社區化原則，鼓勵、引導民間機構、團體及社區發展協會，自行創辦或參與社區福利服務工作。

(五)各級政府應舉辦福利社區化之工作講習，溝通觀念，以開創各地區多元化之社會福利措施，並有計畫培育基層專業人力，強化福利社區化執行人員之專業知識與技術，提昇服務品質。

(六)內政部基於業務考量得經省(市)、縣(市)政府建議，選定地區推行兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利及殘障福利等項目之社區化工作。

(七)直轄市及縣(市)政府得以福利機構、團體、學校、寺廟、教堂、醫療院所或社區發展協會等為據點，作為推動社區福利之基礎。

陸、結語

由於社會福利所包括的內容甚廣，且福利服務的發展更趨於多元化、專業化、和分工化，每一個民衆在其不同的生涯階段，均需要不同性質的福利服務。儘管政府對於各類福利服務已不斷加強，社會福利預算亦逐年增加，但是礙於現行的各種政策、法規、行政及執行各方面問題的存在，使得整個社會福利的推動仍無法達到現行福利的提供與需求之間差距的滿足。推動「社會福利社區化」不僅可以讓地方政府負起整合地方福利資源之責任，減輕地方政府的福利提供者角色，還可以鼓勵更多非正式服務及私有化服務的發展。透過政府的政策規劃與監督，以及民間專業組織的支援與配合，強化家庭及社區功能，建立以社區為中心之福利服務網絡，始能有效促使社會福利落實於基層。期盼藉由「社會福利社區化」計畫普遍推行，能為我國社會福利工作開展另一新頁，進而全面提升社會福利服務品質，提高社會福利服務效能。

(本文作者現任內政部社會司司長)

參考文獻

- 萬育維 社會福利社區化的意涵與策略 全國社區發展會議特刊
內政部 八十四年
- 萬育維 福利政策策略的新取向——由福利國家實施的經驗談起
社區發展季刊第七十期 八十四年
- 傅立葉 社會福利的發展趨勢 社區發展季刊第七十期 八十四年
- 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展季刊第七十期
八十四年
- 周海娟 挪威社工人員：福利服務的萬事通？ 社區發展季刊第七十六期 八十五年