

加強政府與民間合作關係

— 曹愛蘭 —

一、前言

這一次全國社會福利會議，令人印象深刻的意義，首先即是擺脫社會福利就等於內政部社會司的偏狹格局，廣邀各不同的單位政府相關部門和專家學者以及民間福利倡導團體共同參與。這種溝通和整合的嘗試，正是制訂社會福利政策積極的面向。

社會福利工作在協調配合方面，主要有三個層面，即(一)政府部門、(二)學者專家、(三)民間團體機構。每個層面各自有自身協調配合的問題，同時也有不同層面互相協調配合的問題。

以政府部門之間的行政體系內部協調來說，良好的組織架構和分工合作才能有效的執行政策，避免資源浪費。香港政府在踏入七十年代之後，爲了著手爲香港的未來發展訂出長遠的規畫，特地在一九七二年聘請了「麥連時顧問公司」研究政府內部運作和政策規畫的模式。當時顧問公司建議香港政府使用「程序計畫」方式來策畫各種社會服務的發展，打破部門之間的界限，訂定全面的政策和發展方案。

根據上面的建議，香港社會福利署和代表民間團體機構的香港社會服務聯合會共同進行需求

普查和研究，於一九七五年至一九七七年分別制訂了殘障、老人、青少年等服務程序計畫來改進政府不同部門之間協調合作的問題。

我國的社會福利行政組織，在過去兩三年內曾經以「社會福利部」、「福利衛生部」、「厚生部」、「內政暨社會福利部」等不同的概念被討論過，但是至今尚未定案。一般民間福利消費者團體的意見，比較傾向於設立福利衛生部。但是即使設立福利衛生部，仍有不少其他相關部門需要更密切的協調合作，如教育、勞工、住宅等單位。因此，如何在行政院內成立常設性的協調功能組織也是大家所關切的問題。但是，既然目前連將社會福利層級提昇至部的目標都尚未達成，其他的討論實在沒有太大的意義。

我國的社會福利行政組織，從中央到地方，其編制和人員遠遠落後於現代化國家的需求，也正是造成目前社會福利工作無法進一步推展的主要原因。因此當務之急，應該先大刀闊斧全面修改行政組織，才能進一步討論如何結合其他相關部門共同合作。

台灣的社會福利學界，長期以來存在著兩個嚴重的問題。其一是大部分學者們嚴重缺乏實務工作經驗，不食台灣人間煙火的結果，造成學界與民間直接服務提供者之間的嚴重隔閡。直接服

務工作者對於學者高言國外種種而無法對台灣社會實際面臨的困境提出有效的方案頗感失望，也對學院培養出來的專業人員不敢有太多的期待。從過去多年來學院所發表的論文來看，針對本土的社會福利政策、福利資源分配以及福利服務品質研究、服務供需調查研究等文章，寥寥可數，實在無法滿足民間福利消費者和福利提供者對學界的期許，更不用說學界對社會福利政策的倡導功能了。

其次，學界對於不同專業領域的協同合作，也同樣嚴重缺乏。很少看到醫療界、社工界、特教界等學者們共同為服務提供者架構專業團隊工作組織和運作的實際可行方案。各方面的學者們絕大部分只是強調自己本身專業的重要性，但卻漠視接受服務者滿足個人基本尊嚴所必需的多方面的需求。

社會福利相關學界如果能夠真誠關心本土社會，以實證的態度來建構本土的學術研究，並且打破學術界的區隔，培養能夠參與專業團隊工作，並且具備實務工作能力的新生代來加強社福的人力資源，一定可以大大的幫助我國社福的發展。

我國民間社福機構團體的成長，在解嚴以前其實和香港七十年代以前相當類似。不論是日據

時代留存下來的古老慈善團體或機構，或者天主教、基督教系統所設立的慈善機構，以及佛教系統功德會等，大多以救濟貧病及收容老人、殘障者為主要工作。這些機構團體主要的功能，是對政府社會救助和福利服務嚴重不足底下，提供零星的服務。

一九八七年解嚴之後，社會力快速成長，民間殘障團體、婦女團體等的集結和運動，造成社會福利經費四十多年來首次快速的增加。福利經費預算的增加自然而然的讓福利機構得到比較充裕的政府經費補助，並且刺激更多福利機構和團體的誕生。

台灣社會的快速變遷，造成新舊社會的夾雜。舊有的民間機構團體還沒有充分的時間去調整適應新的改變，而新創立的機構團體則受限於落伍不合時宜的法規而舉步維艱。

目前民間的機構團體迫切的需要更多的聯繫和溝通，需要更多專業知識和現代社福理念的挹注，也需要團結在一起打破一些不合理的法規限制，才能成為現代化國家有力量的民間社會福利資源。

政府社會福利相關單位和學界的協調合作，目前已經有愈來愈密切的發展，過去長期以來為人所詬病的御用學者時代已經過去，學者們不必

再耽心因為提出批評的意見而被排除參與的機會。但是政府針對重要社福議題的研究實在有待加強。只有政府願意接納學界的建言，才能鼓勵更多學者致力於本土社福問題的廣泛研究。

過去兩三年來，我們也看到一些年輕而熱情的學者開始參與民間的實務和倡導工作。但是由於民間社福團體機構的資源非常有限，無法提供一般的顧問或計畫研究經費，因此目前學界的參與大約是義務工作性質。也許只有開放政府對民間研究計畫的補助管道，才有可能促成學界與民間部門更進一步的合作關係吧。

本人是以民間社會福利專業工作者和倡導者的角色參與這一次的全國社會福利會議，因此，本人引言報告的重點，將放在政府單位與民間部門的協調配合上面來討論。

二、民間參與

一九六五年，當香港政府發表第一份社會福利白皮書的時候，除了明白的昭示政府的責任：「香港的政府承認需要為不能自助的人提供最低限度的援助，保障兒童和青少年的福利和健康成長和繼續承擔法律上的責任。」並且對於如何提供這些服務，在白皮書上清楚指出：「由於政府

資源有限，民間機構的參與，甚至承擔一些在其他國家是政府責任的服務，是需要和十分受歡迎的。」白皮書選用了一章共六節去討論民間志願服務機構的角色。

台灣目前的現況，嚴格來說，連一套基本的福利制度都還沒有架構出來，更不用說清楚地分別那些部分應該可以或鼓勵民間志願團體或機構承接，或由市民社會參與，那些部分應由政府直接提供服務。沒有足夠的民間社會資源，人民對權利義務沒有足夠的了解或人民沒有足夠的社會福利經驗時，讓民間部門來代替國家提供服務是很危險的。我們現階段是有部分的民營化工作可做，但絕不表示這是一個成熟的時機；現在應趕快健全社會福利體系，要求政府做好範圍內的工作，提出可讓民間民營化依循學習的示範，並培養更多民間團體。民營化並非僅是將福利由政府承包給民間的契約關係，更包括協助、輔導、支持、滋養民間機構與組織，使其有替代政府生產服務的可能性。

民間部門主要包括社會福利或慈善基金會，福利社團法人，福利服務機構法人，以及合法立案或未立案的福利事業機構。

以財團法人基金會來說，目前全國司法部門登記有案的四千零一十八個基金會當中，依內政

部八十二年二月編印的名冊看來，屬於社會福利或慈善事業的基金會有一百四十四個，佔基金會的二十分之一不到。其中絕大部分沒有聘請任何社會工作專業人員，所從事的活動也僅止於發放救濟金而已。

為什麼我國慈善基金會無法像先進國家一樣蓬勃發展，提供弱勢者各類進步的服務方案，成為豐富的民間福利資源，主要原因如下：

1. 基金會的設立管制，只約束其基金數額而不重視其任務工作。最近幾年來，成立社福基金會已經不是民間任何有志於社會福利工作者可能達成的事情，因為全國性的社福基金會依規定必須備三千萬以上的基金，省市則至少一千萬以上。如此高額之基金規定，讓基金會之設立成為財團的專利。財團可以利用基金會之設立來節稅，或者舉辦一些華而不實的活動來增強形象廣告。但是，對於真正有志於從事社會福利工作的專業人員和福利消費者團體來說，卻只能望門興嘆。

過去由於社區照顧的理念很少被重視，社會服務的概念只是粗略區分為「施米、施棺類」的救濟」和「養護院、育幼院類」的機構收容，很少考量到如何讓那些有志於提供社區照顧小型服務機構和服務方案的社會熱心人士有參

與的管道。也就是說，我國福利基金會的概念，並沒有隨著現代社會福利的發展而進步，仍然停留在傳統有錢人向貧民施恩的層次。

2. 基金會營運偏差時，沒有監督的力量。目前我國相對於基金會的管理徒具形式。基金會董事會長期不會召開董事會議或制訂工作計畫者非常普遍。因為基金會不像民間社團有民主選舉和會員大會監督的自然力量，對於內部運作的偏差，唯一的管制力量只有政府主管單位。但是目前政府單位主要的管制卻針對人民團體。這是亟待調整的方向。

民間參與，除了財團法人基金會之外，最重要的應該是遍布各地區的民間社團。但是資料顯示，目前的民間社團當中，具備有法人資格者，依照研考會委託研究的報告資料來看，從民國二十七年五月至八十二年八月為止，全國只有六百十九個社團法人。以台灣兩千一百萬的人口來說，數量實在非常少，而其中，以推動或從事社會服務工作為主要任務的社團法人就更少了。民間組織是實現主權在民的基本社會架構，也是推動以滿足人民需求的社區社會服務工作不可或缺的。只有透過健全發展的福利消費者組織和熱心社會服務工作的社會組織，才能建立真正符合民眾需求的社區照顧網絡。

以英國為例來看，單單智障者家長組織在英國就超過五百個，而且每個組織都負責著各種智障者就業輔導、居住服務、臨托服務及休閒服務等工作，密密地編織著網狀的服務網絡，不但和政府合作接受委託或補助來提供各類服務，並且時時反應智障者及其家庭的新需要，提倡更有效益的創新性服務方案。

我國的民間社團團體之所以積弱不振，主要的因素固然是過去歷史上長期的戒嚴所致，但是有些政策執行上的偏向也造成相當重大的影響，如內政部所訂定的社會福利獎助作業標準和要點，規定補助對象只能為財團法人。因此，社團法人即使有充沛的人力資源和強烈的參與社會服務意願，甚至獲得政府公設民營的委託，也無法從內政部得到必要之補助。社團法人因為無從參與長期或經常性的服務工作，只能舉辦各種活動，如園遊會、郊遊、演講等及短程的服務方案，如親職教育營隊等，實在是社會資源的浪費。

如果希望更多民間社團成立，以及更多社團法人來參與社會服務工作，首先要改變的是社團行政人員的態度，將過去對社團的管制改為對社團的服務。對於希望成立社團的群體不是百般刁難而是鼓勵協助，幫助有意願從事社會服務工作的人們組織成社團法人，修訂不合時宜的法令，

讓社團法人有機會貢獻他們的熱忱和智慧來嘗試更多的社會服務工作。

除了基金會和社團團體之外，其他重要的民間社會資源就是社會福利機構了。目前我國正式立案的機構法人，到八十二年度有八十一家，到目前應該在一百家左右，其中有七十九家是殘障福利機構。而七十九家殘障機構當中，絕大部分則是殘障教養機構。至於未立案之老人機構、殘障機構，遍布全國各地，只知道數目很多，但至今沒有詳細的資料。如果再加上未立案之托兒所、課後安親班，那麼數目就更加驚人了。

未立案機構的存在，以及立案機構的集中在某些特定種類，顯示我國關於福利機構設立標準的法規必然有嚴重的問題存在。以殘障福利機構設施標準來看，雖然其中一共列舉了五種殘障機構，但是事實上，由於該法令之互相矛盾和殘缺不全的結果，造成只有教養機構一枝獨秀的現象。

未立案機構絕大部分環境惡劣，服務品質令人心酸，但是其存在的事實卻說明供需差距的明顯存在。需要就養或療養而找不到任何服務的老人、殘障者和精神病人實在太多了，當家庭無法承擔起照護的重擔時，只好狠心往未立案機構尋求幫助。

既然需求存在，而積極想設立機構之民間福利消費者團體也不少，為什麼新的機構無法快速地成立呢？其中有幾個重要的因素有待討論和解決。

1. 現行的「殘障福利機構設施標準」當中，規定機構最少收容量為二〇人。人數的限制使得相對的房舍面積必須高達一百坪以上。在醫療與其他專業資源較方便可及之地點，一百坪的房舍代表著相當大的資金投入，使得設立新機構的門檻變成難以跨越。老人扶養和療養機構也是同樣的問題。

2. 內政部現行的補助作業要點中，只以現存的福利機構作為房舍和設備之獎助對象。其結果造成既有的機構不斷擴大，新的機構卻因得不到補助而無法成立。如此獎助政策執行的結果，不但造成小型社區機構之無法立案或創設，而且更形成舊有的機構不斷加蓋擴大變成百人以上的大型機構。

大型教養院不但容易形成管理上的非人性化、生活上的區隔化，同時也造成服務輸送上方便性、可及性的更難達成。如果要鼓勵更多民間福利機構成立，來提供更多元化的服務方案，讓福利消費者有選擇的餘地，那麼非得修正相關的法規不可，否則未來的發展可能相當

悲觀。

以上，我們討論的民間參與，還有一個相關議題，則是福利資源城鄉差距的問題。

台灣近年來的發展，造成越來越明顯的城鄉差距。台灣地區台北——極集中之現象已極為明顯，此種集中不只是人口而已，金融、資訊、高等教育、文化和醫療之集中尤其明顯。如果以這五項指標來看，台灣除了台北以外，全部都是鄉村。而即使是台北都會區，台北市縣之差距甚至比城鄉差距還大。

民間的福利資源，不論是數量、專業、資源，其城鄉差距都非常明顯。如以教育部八十二年的統計資料來看，全國總計有九百六十三個文教財團法人的分布來分析，全國的文教財團法人一共有四百五十五個，其中當然絕大部分設在首都台北。此外，台北市教育局立案的法人則有二百零四個。而包括基隆、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、南投、嘉義、花蓮、台東、屏東和澎湖則都是個位數。此外，台中縣居然是零，連一個財團法人文教基金會都沒有。

台北市的民間社福機構和團體所得到的資源，不論來自政府的補助、民間的捐款或專業的支持，都遠超過其他縣市，而市的資源又遠多於縣。如果中央政府不趕緊規畫有效方案和政策來協

助各縣市促進社福工作的發展，則福利品質的差距將更加造成人口移動向都市集中，而形成更嚴重的城鄉差距。到時候，所謂擴大結合民間資源，可能只是對都市地區才有意義的口號而已。

三、夥伴關係

在福利先進國家，其社會福利服務的決策過程，是由政府機構、民間社福團體和福利工會組織的代表們，以互利合作的態度，一起解決問題，一起負責承擔及落實執行最後的決定。這種共同合作的夥伴關係的特點，就是不單單靠資源管理的手法來保證效益，而是因為民間福利提供者和福利消費者的參與，適當的調配資源，以達到更高的成本效益和效率。

這樣的理想，在台灣目前的社會條件上，可能還有一段不算短的距離。如以八十四年度中央政府社會福利經費預算編列過程當中，行政院主計單位對重殘養護服務人事經費補助款的刪除來看，政府高層決策人士連對於落實社會福利照顧最不能自助者的責任承擔都沒有，如何談到其他呢？建立政府與民間的合作關係，並不是把社會福利的責任推給民間去承擔，而是在明確的社會福利政策推動下，爲了提高社會服務的經營效率

和擴大社會服務的供給量而鼓勵民間參與。也就是說政府必須願意承擔福利的責任，才有可能開始政府與民間部門的良好合作關係。

以台灣目前的社會現實，如何積極地去創造比較充分的社會條件，來加強政府與民間的合作協調，讓社會福利的腳步更向前邁步呢？以下提出幾個建議來共同討論。

1. 結合政府、民間和學術界共同研擬社福政策白皮書。在政府與民間的合作當中，政府主要必須扮演服務的計畫者、資源的提供者以及服務的監督者等角色，所以一定要有明確的短、中、長期政策指標，才能據以編列預算，規畫具體的服務模式。

2. 社會福利服務工作之人力資源應以受過訓練之專業人員爲主體。義務工作人員在社區服務工作中是非常重要的，但是其所適合擔任的工作性質有其侷限性，不能用來取代專業工作者，以維持服務的品質。

3. 修訂現行之補助辦法。目前政府對民間機構團體的補助有幾個問題值得討論：

- (1) 人事經費爲直接服務工作中最重要的成本，應當將人事經費視爲補助之重要部分。
- (2) 補助之對象，應以實際上有能力協助政府提供服務之公益法人，取消只有財團法人才能

接受政府委託或各種補助之資格限制，以擴大民間參與管道，增加政府選擇合作對象之機會。

(3)健全公設民營相關法令，讓接受政府委託之法人能夠直接督導服務而不必再重新立案機構或成立另一個機構法人。

(4)建立各類服務統一服務標準、設施、人員編制，使補助的內容和程度，以及品質管制的標準有所依循。

(5)採用「基本成本補助制度」而非獎勵。先由政府按照各個相同類別的服務的基本成本，包括人事費用、業務費用等制定指標，並透過與民間部門之商議訂定合理的成本指標。

4.建立健全的社福工作人員培訓制度。除了與大專院校相關科系合作培養專業人力及建立專業人員證照制度之外，也應當重視基層直接社福工作者的培訓制度。

香港社會福利署在一九七〇年就開辦了第一所社會福利工作人員訓練中心，為自己和民間機構訓練專業及半專業人力。日本更普遍多所社福學院，為福利工作培養人才。我國也應該因應社福的發展成立多元化的社福學院，採取夜間、日間及週末、寒暑假課程等多元方式來培訓各類社福人才，提高民間社福團體之專

業能力。

5.輔導民間團體機構成立類似香港的「社會服務聯合會」，促成經驗交流及資源共享，並作為與政府溝通合作的橋樑。

6.檢討現代政府補助作業流程和時間表。經費申請應在新年度開始前即確定，給與經費有充分執行之時間。

四、結語

在我國走向民主化、現代化國家的路上，開展社會服務工作，建立社區照顧網絡大概是一股擋不住的潮流。如何建立政府與民間的合作關係與合作模式，讓社會資源得到最有效的利用，也是所有關心社會福利的人們不得不重視的議題。

最近五年來，國家社會福利經費預算快速成長，但是相對的，我們也看到在沒有具體政策和方向下，驚人的資源錯置和浪費。

社會服務的真正意義是讓需要服務的人們因為得到便利的、可及的、品質良好的服務，因而享有幸福的權利。政府方面如果能夠革除過去的官僚心態，誠懇地將民間部門當成工作的夥伴；民間部門也改變過去慈善施恩的心態，努力提昇自己的專業服務品質，兩方面的攜手合作，再加

上福利消費者團體的參與倡導，一定可以為我國的社會福利工作創造更有希望的契機。

(本文作者現任中華民國現代社會福利協會理事長)

主要參考資料

- 1.香港政府(一九九一)，跨越九十年代香港社會福利白皮書。
- 2.郭原慧儀，香港政府與民間合作關係之發展、現況與反省。一九九三社會福利服務民營化研討會。
- 3.郁德芬，香港政府與民間合作模式的運作說明與評估，一九九三社會福利服務民營化研討會。
- 4.林萬億，台灣的社會福利與社會工作的發展，一九九四福利國家——歷史比較的分析，頁一七七—一八八。
- 5.陳惠馨等，財團法人監督問題之探討初稿，一九九四研考會委研究報告。