

社區化福利體系規劃的新形勢

楊孝濬

在世界體系理論受到廣泛性的關注，對於以功

能論及衝突論為主要社會福利體系規劃和推展依據的發展型態受到廣泛的討論和批判，尤其在掌握較少社會人力和自然資源的未開發和發展中國家更受到嚴重的關切；在相當數量國際性社會福利會議之中，由於這些低度發展國家，基於其本身國家嚴重的社會福利問題，已直接威脅到其本身的生存和發展，而要求建立世界性社會福利體系，而從世界整個體系之中，認定維護每一個人的生存權和工作權為每一個世界體系內的公民均有權維護的基本福利權，而不是任何一個國家，尤其是經濟發展先進國家所能加以剝奪的，這種超越國境的福利權的爭取，成為國際社會福利體系的重要課題。而將世界體系理論限制在一個單一國家的體系內，在核心地區的都市地區和邊陲地區的鄉村地區民眾有權維護其基本福利權，也成為相當數量的開發中國家，甚至於某些已開發國家邊陲地區民眾追求福利權的主要理論基礎。這追求基本福利權的發展型態，尤其在現階段相當數量國家現有的社會福利政策和措施，無法有效發揮社會發展功能，無法有效達成社會均衡分配功能的實質問題，而促使一般社會大眾透過各種管道，甚至嚴重對立現象，謀求本身基本福利權

維護的必然性。

從相當數量來自各國的實證性研究驗證，現有的社會福利體系不具有社會發展社會分配的功能，社會就業安全體制被認定為以功能論為基礎最明顯的具有高度社會發展功能的社會福利體制，以失業保險為基礎，透過就業服務體系和職業訓練體系，而能發揮人力資源精密規劃的社會安全模式，甚至於透過人力資源的有效規劃，影響教育體系之規劃，促使人力發展與社會發展之需求作緊密之結合，避免人力資源的浪費，而在自由競爭的社會體系，每一個人以其專業知識和技術，創造個人財富，並公平稅制和強大的消費力量創造出社會財富，促使社會整體的發展，又由於全國性就業服務網絡的建立，高彈性職業訓練體系的建立，促使人力資源有效運用，個人的工作得以有效維護，但是由於經濟發展受到石油危機和世界性經濟發展萎縮的影響，美國世界經濟主導國的喪失，美國經濟和財政的困境，和美元不斷貶值成為世界性經濟衰退的連鎖影響，促使經濟發展有效性受到相當嚴重的挑戰，尤其人力規劃的有效性，低功能理論的社會發展理論，在相當數量國家並沒有得到驗證，而促使社會安全體制成為社會的負擔，大量社會安全的赤字，失業

保險給付不斷的擴充，成為此一體系有效性受得嚴重批判的主要導因，不但造成某些國家（像我們國家）應該立即實施失業保險適時性的喪失，亦造成某些國家失業給付成為國家社會福利支出的重大負擔。

而從另一個角度來分析，社會保險體系具有社會分配功能有效性亦受到相當數量實證性研究的反證，由於社會保險體制之規劃過程中，缺乏風險分擔責任感灌注，而將公權力優先規劃的社會保險認定當本身福利權無節制的享受權益，不但造成在醫療給付上的浪費，成為國家福利支出的重大負擔，亦由於大量運用此種資源的參與社會保險者反而是高教育程度和高社經地位者，此一社會福利體系具有社會分配功能亦受到相當程度的懷疑。就從我們國家公教人員保險的大量赤字，成為國家財政的重大負擔，而在公務人員的重大壓力下，不但無法大幅度提昇保費，建立部份分擔制度，反而優先辦理退休公務人員和眷屬保險，可以得知社會保險具有社會分配是值得深思的現象。

尤其重要的，在每一個國家規劃具本國社會福利體系大都均採取工業先進國家的權利模式，而社會福利法之制定又大都以參考工業先進國家之法律

規章彙整而成的，由於每一個國家的福利體系，不但必須與該國家的文化社會背景相結合，亦必須與其推展和執行的區位特質相配合，方能發揮社會福利政策和措施的實際效果，如果僅是「人云亦云，人做亦做」的純粹模仿的現象，是無法真正落實在本身社會體系中的，我國相當數量的社會福利政策和措施，均以這種型態的規劃模式，自然無法發揮實質功效的。

社區發展工作雖然是聯合國推展一項促進基層社會發展的一項社會福利措施，由於其由下而上的規劃模式，以社區居民參與的發展型態，以社區居民及社區內領導者以社區人力和財力資源，結合外頭的人力和財力資源，為促進社區整體發展為目的，以社區居民分享社區發展成效為依歸，最能顯現其區位和文化特質的一項社會福利措施，這種「自助助人助」，這種共同生活圈的基本理念，已成為社會福利主導性的工作，尤其這種社會福利責任感的意識型態，正是現階段社會福利體系最為缺乏的內涵，尤其是將社會福利體系落實在社區體系之內，亦即是將社區發展工作和社會福利工作整合性之發展，不但可使社區發展實現新的面貌，亦使社會福利體系真正落實在每一個國家社會和文化體系之中，而促使社會福利體系更能反應社會大眾需求，發揮社會發展和社會分配之功效。這種社區發展和社區福利發展的新形勢，已得到相當數量國家，包括已開發、開發中和未開發國家的重視，有些國家已採取實際運作的步驟推展此項社區發展和社會福利工作。

臺灣省政府社會處亦有鑑於此種發展新型態，而在臺灣省各縣市選擇實驗社區，補助經費推展此項社區社會福利體系，但由於受到社區規模的影響，社區領袖和社區居民參與規劃能力的不足以及參與熱心程度的缺乏，亦由於專業社會工作人員的缺乏以及社區理事會主動性不夠，其績效是不甚明顯的，尤其社區過度仰賴政府財力中的人力資源，此一實驗過程之有效性是較不明顯的。如何突破現階段規劃的困境，促使此一社區化社會福利體系在我國社會之中生根茁壯，應具有明顯的時代意義的。為促進社區化社會福利體系真正落實在我們國家社會和文化體系之中，我們必須從以下每項措施中系統之規劃：

1. 將社區發展從純粹基礎工程建設，生產福利建設和精神倫理建設的狹小範圍中游離出來，而是以建立社會福利體系為社區發展的主要工作，為確保社區內社區居民的福祉為目標，包括社區內之老人兒童，青少年和殘障者的福利。

2. 突破以村里為範圍的社區規劃模式，如果以單一村里為社區化社會福利體系可以本身運作兒童和老人福利，以單一村里為社區的福利服務體系。如果推展社區化青少年福利服務體系，必須結合四個村里形成社區，則建立整合性社區青少年福利體系。而在社區殘障福利服務體系，必須要更高度次的人力資源和經費，自然必須要整合更大的社區，形成整個性的社區化殘障福利服務體系，如果無法突破此一困境，在現實社會之中，要建立社區化社會福利體系是十分困難的。

3. 必須有效建立專業性社會工作人員體制，在過於由於社區發展工作僅在於以硬體建設為主的基礎工程建設，以經濟利益獲得為目的的生產福利工作，以及以規劃社區意識以及達到社會教育功能為導向的精神倫理建設，社區社會工作人員以「辦活動」為主體工作，對於個案工作團體工作之專業技術之運用，有較少發揮之機會，而促使社區社會工作人員「無所不做、無所不做」「無所不能、無所能」之現象，而使得社區社會工作人員之專業性無法有效發揮，如果建立社區化社會福利體系加以專業社會工作人員之參與和規劃，必須形成高度之專業績效，專業社會工作人員，以其專業知識和技術，在社區內擔任兒童社會福利工作人員，在社區內擔任老人社會福利工作人員，在社區內擔任青少年社會福利工作人員，在社區內擔任殘障社會福利工作人員，透過個案工作對於個別對象加以輔導，透過團體工作發揮團體治療之效果，透過社區工作促使社區居民參與並促進社區整體之發展，不但能够發揮社區社會工作人員之專業特質，亦可提昇基層社會社區化社會福利服務之效果。其積極之貢獻應該是十分明顯的。

總之，基於社會福利體系和社區發展新形勢，以社區化社會福利體系是必然的發展型態，如何以我國文化和社會背景，有效規劃社區化社會福利體系，對於提供社會福利績效，維護高度社會發展，均衡社會分配，應實有時代意義的。

(本文作者吳大醫學研究所教授)