

發展性社會福利中社會工作人員的角色與任務

鄭慧瑩譯

摘譯自聯合國·“Developmental Social Welfare”一書

在社會福利範疇內，強調發展性方面之理論係於一九六九年聯合國經濟及社會委員會所採用的一四〇六決議案內第一次出現。在此決議案中，委員會認為社會福利在廣大發展政策中是不可或缺的一個重要因素，社會福利方案之貢獻可提高生活水準及生活品質。期使社會福利方案能更具創新、預防性及發展性的功能，該決議案中要求聯合國秘書長「重新檢討現有之國際性合作的方法，尤應特別重視聯合國在社會及經濟發展的範疇內有關社會福利之各種活動方案」，並建議應特別注意下列事項：

一、有效地協助各國政府在社會發展的大範圍內從事有關社會福利之計畫，並協助發展其在社會福利方面之行政能力、人口政策及訓練計畫。

二、舉辦國際性及地區性有關社會福利及社區發展方面深入的研究活動，以便進一步發展出社會福利方面的政策、標準、計畫及評估方法和實際之行動。

社會福利對所有發展性活動均具重要性

該委員會促請聯合國秘書長與各國政府諮商：

- 一、建立地區性社會福利訓練及研究中心。
- 二、以地區性為基礎作研究以便制定一個社會福利標準，此標準可適合該地區各國的經濟社會情況。

十年之後，委員會通過一九七九年第十八項決議案，名為「加強發展性社會福利政策和活動方案」，該決議案強調發展性社會福利的觀念「不僅限於作補救性、治療性的救助，或以不同的方案來迎合特定的受助羣體；而是強化全部民眾社會功能之發展，並加強在都市或鄉村各地區內家庭和社區的整合」。並強調「社會福利方法並非侷限於傳統社會福利部門內之各種活動，而是對所有發展性活動均具重要性」。該委員會要求加強各國部長推動社會福利政策、訓練、計畫、執行等活動，並包括有關鄉村發展之活動。一九八一年再度強調上述決議案之內容及施行。一九八一年第二十項決議案強調發展性社會福利之重要性及關連性。

一個均衡的社會福利政策須與整體性國家計畫密切配合。因為社會福利和國家中各個部門息息相關。社會福利對於健康、住宅、教育、人力規畫等部門提供支持性的服務，並應密切配合都市及鄉村發展、工業化等政策。社會福利對於人口政策的運用亦具支持性的功能，人口政策是許多國家整體發展中最重要的一環。在開發中國家，或是一些社會福利措施未臻理想的國家中，社會福利人員及活

動方案常扮演一種預備性或溝通性的角色，以臨時之性質提供服務。反之亦然，在一些尚未具備專業的社會福利計畫之地區，係由醫護人員、教師、農業推廣工作人員等來執行社會福利及社區發展的功能。在工業化國家，社會福利亦扮演一個主要的支持之角色，例如：補充社會保險利益、提供復健服務、在預防及治療性活動中可提供健康服務所需之專業知識和技巧。

大量群眾參與方能解決問題

目前大多數國家均已接受社會福利應採用一種創新、基礎性及發展性的工作方法，其中包含補救性及預防性之功能並應對生活條件低於標準的民眾負改善之責任。社會福利不再扮演消極性提供服務之角色，而應於適當之時，採取各種倡導性活動，其目的為求於整體發展過程中擴大全部人參與之機會。亦即表示，發展性目標中應使社會福利與其他發展因素以平等之情況密切配合，並應闡明與各部門間彼此合作之範圍及適切之合作方法。

提高全體人類社會性功能是發展性社會福利的主要目的。所謂社會性功能是指將個人或團體可運用資源發揮至極致。必須促請所有人積極參與以發揮社會性機構之功能，必要時，並朝向修正這些機

構而努力。

發展性社會福利面臨一種社會福利專業人員與羣眾居於合夥人關係之情況，應強調羣眾大量參與方能解決他們自己之問題。例如：處理老年問題，以發展性社會福利方法，應使老人確認其所需並參與制訂如何滿足其需要之方法。類似之工作，如：協助老年人盡量運用其現有資源，並開發新資源等。婦女活動之設計，其目的應改變婦女對其本身之觀念，並改變婦女對她們在社會文化環境中工作力之觀念。應鼓勵人們充份發揮其在政治、社會、經濟方面的角色，例如身為：父母、公民、具生產力之工作者，以及最重要的是自給自足之個體。

社會福利仍保留其對於遭逢不幸者之特殊關切，但為促使這些受助羣體完全參與發展之過程，必須與受助羣體以外所有的人通力合作、協助民眾改變對受助羣體之態度，並加強所有人彼此間之溝通。發展性社會福利認為當某些羣體首當其衝遭逢社會問題時，解決問題之責任應屬於全部人，而非僅屬這些受助羣體之責任，並須仰賴社會福利部門中具專業訓練之人材發揮才能來協助解決問題，依此觀點，由於社會工作專業人員具備專業知識、價值觀及技巧而扮演一種核心的角色。

社會福利重要的發展性構

成要素為：

- 一、以積極之導向，發揮人類潛能；
- 二、理解人類各種需求之相互關係；
- 三、牢記社會福利與全部人之關連；

四、符合特定受助羣體之全部需求；

五、透過積極參與社區活動，加強人們之社會功能及解決問題之能力；

六、創造或修正機構之工作流程，以助長適合個人、社區及國家發展之改變。

一般而言，發展性社會福利強調改變、合夥關係、正義，以及人類潛能之發展；而取代施惠與人、消極性救助，對受助之個人或團體負面之強調及區隔。

人力發展及訓練

一九七一年，一項社會福利訓練之國際性調查報告表示應於社會福利範疇內制訂或實施人力發展政策，雖然許多國家已逐漸注意應編訂人力發展策略，但是只有少數國家制訂了國家政策，規定應任用這方面之專業人員，以及其他發展性部門所需之社會福利人員，以助各部門發展性方面之需要。

一些開發中國家，如：印度、菲律賓及土耳其，已訂定程序以便有系統地評估人力需求，並制訂社會福利服務之標準。各國均不斷地訂定行政規章以增加僱用不同階層之社會福利人員。這些行動影響政府體認到在國家發展之廣大範疇中社會福利人力需求之重要。欲求達成發展性社會福利目標，則必須再評估各方面所需之人力。受過完整訓練之社會福利人員可執行迄今仍限制於其他部門人員之工作功能（如：鄉村福利、健康、教育等）。

過去十至十五年來，在社會工作人員教育方面如：社會政策、社會計畫及社會行政管理等各方面已有顯著進步。大家已逐漸明白社會工作人員於實

務上或基層紮根工作方面扮演重要之角色，對這些工作人員應加以提昇，並應提供有系統之訓練。並充份探究這些潮流之含意，特別是運用發展性活動所需之全部人員，以期產生良好經濟方面之效果。

社會福利人員之訓練

前文提到有關訓練之調查報告亦指出：由於社會福利與發展性目標逐漸趨向一致，必須特別強調各相關部門間配合之方法，以及訓練方針之擬訂，尤指：政策制訂計畫、活動方案之實施及研究等方面。但是，在實務方面，各相關部門在訓練方面彼此合作時產生下列問題：辨明社會福利核心目標是什麼？決定與其他方針應如何整合？以何種方法實行？專業應如何認定？應如何制訂適合社會福利目標之訓練方針？由於社會福利與下列服務工作，如：社區健康、家庭計畫、鄉村發展、非正式教育等息息相關，所以對於前述問題應速謀解決之道。

因為對發展性目標特別重視，訓練的觀念有了很大的改變。原為針對社會病理調適而設計，而現改變為對社會變化及社會進步之追求。無論個人或團體均無法獨自承擔這種改變之責任；而需由二者協力共同檢討環境及社會結構，並決定這種改變是否合宜。所發展出來的調停仲裁之技巧係依滿足一般性需求為基礎，而非受限於狹隘特定之範圍。由於對行政、活動方案計畫及部門間協調之重視，導致訓練之方法為求適合不同階層之人員而呈現多樣化之形式。

——當地訓練資料之發展

依據國家及當地資源所設計出來之教學和訓練資料，與其他方面設計出來適宜之資料合併使用。在非洲、亞洲及拉丁美洲的許多國家，均努力使社會福利人員之訓練密切配合國家及地區之需求。一九七二年在曼谷舉行之發表會以「發展性觀點」作為社會工作訓練課程；一九八二年在非洲由社會工作教育協會所主辦之會議，提到對鄉村地區組織及提供社會服務之方法；可見為增進當地訓練資源之品質已作了很大之努力。在拉丁美洲，將「自覺」之觀念加入社會工作，而影響了社會工作過程之發展。雖然，採用當地訓練資料之意願已獲肯定；然而，對資料的分析選取之技巧，以及如何適宜的運用於社會福利訓練方案中，仍有待進一步之發展及修正。

——地區訓練中心

體認到應以地區為基礎，加強社會發展及社會福利活動之需要，經濟社會委員會在其一四〇六決議案中，籲請大家研究「設立地區性社會福利研究及訓練中心以提供進一步之訓練（包括師資訓練）」，比較研究及協助編寫當地之訓練資料」以及「依地區之水準研究制訂適宜之社會福利標準，以協助各國具更佳之經濟社會條件」。

地區性社會福利研究及訓練中心相繼設立，於馬尼拉（亞洲）、維也納（歐洲）及 Tripoli（非洲）。因為這些中心均以地區為中心，所以很明顯的反映出重要之地區差異。這種地區性特質之基礎是，即可評估各國具共通性之特點，又可衡量各國獨特、不同之經驗。這亦可視為是聯合國活動方案

中一種地方分權之形態，集合不同地區之各個國家為彼此之發展貢獻意見，並藉由其他國家之經驗而收觀摩學習之效。

社會福利是非常重要的資源

中心的訓練課程可有效地補充各國訓練設施之不足。課程包括：社會福利政策及計畫，高階層實務人員訓練、研究；並編寫當地之教學資料。在訓練的模式中強調彈性及創新之能力。中心提供諮商、圖書館及清潔房舍等服務，並示範說明所制訂之活動方案。在維也納及馬尼拉之中心（後來，在馬來西亞 Kuala Lumpur，所設之亞太發展中心，亦加入此行列），負責將現行有關社會福利及發展性社會問題之核心論點以當地之文字加以發佈。

但是，地區性中心之觀念至今尚未能依原有設計之構想完全實現。在拉丁美洲或亞洲西部尚未設置，近來有人建議應在約旦及阿拉伯地區設置一中心。馬來西亞亞太發展中心的社會福利活動之地位應特予重視。除了地區性中心設置問題之外，近來還有一些相關之爭議，如：「鄉村發展」，及「婦女地位」等問題。所有前述問題均有賴重新規畫組織，以朝向社會福利研究及訓練方面之努力來解決。

社會福利具發展性角色，這並非是一種新的角色，而是原有之角色獲得新的體認與強調。以非洲為例對於這種新的特質加以說明，一九七三年桑比亞的副總統說：

「任何發展性計畫欲求成功，必須經由社區以

整體之形式完全參與。社會福利服務是政府與民眾結合之主要環結。在我們的發展計畫中，我們強調每一個人——無論來自鄉村或都市，無論務農或於工廠工作，無論是一個教育機構中之男孩或找不到工作之女孩——所有的人均須於社區中成為活躍之一員。國家中的每一個人必須具備生產力，以便完全參與經濟生活而獲自我改善之利益。參與是社區生活之精華，亦為我們新計畫中主要目標之一：我們體認到我們並沒有足夠之財力來推動全部的國家計畫，更遑論地方性計畫。所以社區應該盡可能運用各種方法集合羣力，以自助之方式為基礎來執行地區性計畫，而成為我們國家整體發展努力的一部份。」

這種角色將社會福利與都市及鄉村地區發展、人口及家庭計畫活動、住宅及民眾安置、公共衛生及教育、非正式之教育，以及整體發展策略等密切結合，在最近調查涵蓋之期間內，社會福利顯然於其範圍、目標、功能及羣眾目標等各方面，面臨很大之改變。

社會福利發展性目標之復甦，主要是因為能夠體認社會福利是一項非常重要之資源，不應僅被視為一種補救性之角色。這種體認對開發中國家而言意義特別深。社會福利目標在發展性方面重新調整，對社會經濟發展而言實具意義深遠之貢獻。如果社會福利政策與下列政策：工業化、鄉村發展、人口政策、勞工政策、民眾安置、環境保護、及為人口中較不幸之受助團體制訂政策等各方面更密切配合，必然的可收相乘之效果。