

# 民間組織的影響及社會福利政策制定 的草根運動

黃彥宜

## 一、前言

戰後日本為處理人民生活的困境，建立了近於公共救助形式以現金救濟為主的社會服務體系。再加上地方政府能力益形支離，且缺乏適當的財政基礎；同時，戰前扮演主要角色的民間福利組織，在大戰期間也直接間接受到破壞，戰後嚴重的通貨膨脹又使得他們失去財務基礎，因此，綜觀這些情況，建立中央政府導向的社會福利乃成為不可避免的趨勢。此一趨向使得貧窮救濟與社會服務措施有相當密切的關係，可謂濟貧法取向與選擇性的社會服務。

至今，社會福利已不再侷限於貧民或特殊需要的人們，社會政策應視為「正常化」理論 (normalization theory) 的應用。並且，假如「正常化」理論的想法能獲接受，則它應扮演促進服務提供到家的角色。「正常化」的意義即謂在社區或在居住的地區中就能獲取服務。因此，服務提供到家就構成未來社會福利的基調，取代嚴格的選擇性服務。

現今日本平均所得名列世界前茅，生活水準提升，而我們必須考慮的是教育水準提高，更多可資利用的資

訊，價值多元化以及個人有更多的自由與機會得以發揮所帶來的影響。在此情勢下，將有更多人民的利益公開表達出來，不僅要求安康的生活，追求更高品質的生活以及有能力表達他們所期待的服務。此時，有關日常生活的各種服務已逐漸出現，並與傳統行政取向的福利服務互相競爭，強調發展居家服務及多元化服務型式，凡此皆為社會福利開啓新的服務領域。

這些變遷於一九七〇年漸次呈現，改以地方政府為主導的新制度。因為居民呈現的需求相當複雜且其個別性亦與日俱增，若欲採行一個多元服務的單一組織以求適用於全國是不可能的，加上有些地區財務具相當水準，不必那麼依賴中央政府的支持，應有適當的權責提供必需的服務措施以滿足居民的需求。因此，如何持維志願服務部門具因應這些需求的能力以及減少法令的束縛是值得慎重考慮。而這個趨勢也恰巧發生在財政改革的呼聲中，刪減支出成為達成行政效率的方法。社會福利改革的趨勢也就緊隨著中央政府尋求工作簡化及更高行政效率的行政改革政策，自一九八五年來已有許多具體的作法。如對地方政府的補助以及將行政權轉移給地方政府。此外一九八六年會計年度尚採取修法與其他措施，將部份社會福利權責轉移給地方政府，這些具體的行動，絕非僅因於此地此政府的財政因素，而是社會福利基本架構的修正。

此期間，志願服務組織的協調單位——全國社會福利協會，在一九八五年五月發表了「社會福利改革基本觀念」的建議書。文中指出：就財政能力而言，日本堪稱工業先進國家，但就福利水準及措施與其他先進國家仍有一段差距，因此需要全面加强社會福利。據此，該報告建議需分散社會福利的權責並減少法令的束縛，並促使草根性組織能表達更多的意見，同時非政府組織與大眾傳播能扮演積極評鑑的角色。以下則介紹草根性團體活動的情形。

## II、草根性(grass-root)團體的介紹

早在一九六〇年代末期，代表重度心智與肢體殘障兒童的協會已成立地方性組織，後迅速發展成全國性的組織。一九八一年適逢國際殘障年，為此成立了日本非政府組織協會(NGO)，這個協會由一百多個組織所組成，包括由殘障者本身所組成的協會，殘障者家庭的協會以及提供殘障服務的組織。以下

則介紹這些組織的概況。

### (一) 父母聯盟團體

日本學校開始設立特殊教育班須溯自一八九六年，然而這些早期的嘗試因第二次世界大戰皆已不復存在，一九四九年特殊教育老師團體與心智障礙機構的領導者重新組織起來從事新活動，這些由個人所發起的活動喚起智能不足兒童父母的關注，這些父母開始在全國各地社區組織起來。最早，是由三位母親為改善特教班不足的問題，而與教師團體合作，開啓父母協會運動。一九五二年，日本第一個全國性殘障父母組織成立，初為地方性組織，並納入全國各地有心的個別人士。

一九五五年，該組織改為法人團體，成為日本第一個心智障礙的組織，稱為日本心智障礙父母協會。這個組織目前在四十七縣內積極活動，大約有一七三個分會，數十萬的會員。

父母協會認為在目前競爭的社會應加強成員間的連繫，並視組織為一共同學習的地方。同時分享處理實際事物的基本知識與互相鼓勵。它亦不斷尋求各種新方式促使一般大眾瞭解不管殘障如何嚴重，每個人仍是完整的個人，且為社會的一份子。該組織視自身為人類意識提昇運動，藉此能將現今的社會改造為真正重視人類福祉的社會。

組織的活動經常由父母自身發起，而獲得社區的支持。雖然家中心智障礙兒童，使養育的過程相當困難，在協會持續的努力與支持下，使父母能逐漸接受並意識到生活的意義，而感謝有此一位孩子，他成為生活的中心，並為未來點亮明燈。

### (二) 小型工作坊的發展

這些活動主要是社區的小團體，與殘障者一同工作以解決特定或緊急的家庭問題。一九五三年第一個工作坊誕生，此後每年陸續有新工作坊成立。這些努力總會面臨一些困難，包括難以籌募營運基金，難覓適當的主持人士，因此有些工作坊一再重建、解散。即使有這些困難，日本各地仍有八二五個工作坊，而由父母協會直接管理者三三一處。工作坊主要的目標乃在(1)提供工作環境，(2)生活指導，(3)社會化，(4)職業訓練，(5)介紹有酬的工作。

這些工作坊主要成果在於他們並不是形式上的協助，而是提供適合特定殘障者生活型態的方案，使其能如家居般適應，並且活動亦獲得社區居民的了解與行動支持。但工作坊非福利體系的一部分，未獲政府補助，財務基礎薄弱，且未能吸收專門工作人員。一九七七年政府認知到此一問題並對一三一處工作坊提供補助，漸漸地提供補助的地方政府也就愈來愈多。

### (三) 居家服務

日本居家服務方案始於一九六二年政府設置的居家方案。一九六三年老人福利法為老人居家服務提供立法地位。為了解此體系的發展，須回溯至更早的十年前，地方政府方案的實施情形。

最早，Nagano 縣的 Yeda 市有位中年婦女經常協助鄰近老人料理家務，及幫助懷孕與患病母親照顧小孩，一九五五年 Nagano 縣的 Minsei-In 理事會建議將此助人方法系統化。爾後，社會福利協會組織了 Yeda 市保護方案，以上述模式為基礎，提供費用（但非工資）給從事服務工作的婦女，此方案得到 Nagano 縣的重視，一九五六年全縣採行。一九六二年，政府訂為全國性制度。

家事服務乃社區居民對該社區多面向需求的回應，今日，全國性的家事服務制度正在評估中，許多起源於志願地方性運動繼續提供評估過程的具體證據。此類活動顯示，將方案由行政層次落實到鄰里層次的重要性。

## 三、非政府組織(NGOs)在決策過程的角色

### (一) 全國社會福利協會在政府決策中的角色與貢獻

日本最大的非政府組織(NGO)為成立於一九五一年的全國社會福利協會(NCSW)。其是非官方的志願性機構，成員涵蓋全國各地，且各地皆採用社會福利協會的統一名稱。

社會福利協會活動主要涵蓋四個領域：(1)社會福利機構與社區間的聯繫，(2)促進福利協會的組織化與發展，(3)國民保健活動，(4)在宅服務，如餐車、家事服務。自成立以來，該協會即重視草根性社區需求，並協調全國性福利機構

的各種活動。

#### (一) 非政府組織(NGOs)間的關係、型態與活動

全國社會福利協會一直致力於強化，改革福利機構的活動。並創立新的服務與組織以回應社區的需求；並積極地與地方、中央政府協商，以獲得財務上的支持。

另外與全國社會福利協會有關的活動是全國老人俱樂部協會，涵蓋一三〇〇〇個分支俱樂部，總成員達八百萬。此外，戰後老舊的社會福利設施則由社會福利醫療服務協會透過貸款與補助加以重建，這些皆與全國社會福利協會密切配合，造就許多現代的社會福利設施。

#### (二) 一般對主要非政府組織(NGOs)的看法

雖然全國社會福利協會積極推展甚多的方案，並受社會福利機構的認可，但一般大眾對它的活動並不完全清楚。協會常被誤為是地方政府行政活動的延伸。

### 四、大眾傳播在決策中的角色

目前整個日本至少有九百萬份全國日報發行，加之無數豐富的電視節目，使得全國各地皆為大眾傳播所涵蓋。然而，就內容而言，暴力色情所佔不少，即所謂黃色的洪流，一般人控告它造成青少年犯罪的增加，當然，報紙與電視節目有時也會對家庭與社區失去的福利功能加以探討，並努力促使這些角色復甦。然而就整個出版與節目而言，比例極微。

大眾傳播從事這方面的努力時，在決定訴求對象有些困難，因日本封建制度的傳統，有著深厚的「恥感文化」，此一傳統傾向忽視殘障者，認為他們是無用的或是他人的負擔。

同時，一般大眾本身，尤其是與社會服務有關的人員，並未充分運用大眾傳播來執行他們所期待的功能。因此為使大眾傳播關心社會福利，有必要針對目前的報紙與節目深切反省，使之朝向新的走向。最近草根性志願組織在社區所推展的「小眾傳播」(Mini-Communication) 值得重視。

### 五、大眾傳播一些問題的探討

目前報紙專文逐漸重視家庭與婦女的興趣，以及電視的家庭性教育節目值得注意。這些包含了一些當前重要的社會議題，如老人問題、殘障、單親家庭中的兒童以及偏遠居民和都市人所面臨的問題。然而，有些因素相互影響，導致社會福利專業人員期望大眾傳播能涵蓋更多社會議題的內容常無法達到。以下則對這些因素加以進一步探討。

大眾傳播，尤其是報紙的型式有一些特徵須加以說明。首先，這些刊物追求「不平常」與「煽情」的新聞，報業之間有一句話說「狗咬人不是新聞，人咬狗才是新聞」。如此失卻了中肯的做法，無法忠實地敘述事件的原委，遑論善與美。

第二個特徵可名為「分散好奇心」，一般大眾對事件的專注受到大量報紙提供繁而富主題的影響。一九八三年有六七家報社出版十三億九千萬份報紙，在此情況下，每個人變得對每一件事只知道一點點，而未能專注在特定領域上。在所謂知識的百貨公司內，成為「萬事通，萬事鬆」。

第三個特徵是「速度」是現代日本的圭臬，目前人們所冀求的刊物是能易買易知，此導致思維過程的極端簡化。

但是這些問題與一般人對大眾傳播的反應有關，第一個問題源於長久以來封建體制下的行為型態，此乃深植於「恥感社會」的心理社會型態。一般人認為殘障者是無用之人，另一深植於心理社會型態的則是恥於欠別人恩情。

第二個問題涉及近年各階層產生的急遽社會文化變遷，尤其是財務狀況，導致地方政府及志願組織極力尋求社會服務改革，在此改革開放的過程中，大眾傳播很難抓住任何主題而確保符合人們的興趣。

第三，在以上所描述大眾傳播特質影響下，一般總認為他沒有義務報導社會福利的事物，那是政府的責任。

事實上，大眾傳播及社會工作員皆需扮演一個較主動的角色。這些努力，以前就嘗試過，但成效並不彰顯。另外，社會大眾亦需負起批判的責任，以促使大眾傳播重視社會福利此議題。前述的「小眾傳播」就是很好的例子，並成為志願工作者發展草根性社區居民的支持活動。

〔本文作者：臺大社研二年級〕

# 一個民間參與的態度的社區 ——福利服務工作典範—— 美國聯合基金會實務介紹

——娜 汝 邱——

## 一、前言

我國近三十年來，經濟的成長被喻為奇蹟般的快速，惟與經濟成長所帶來的社會變遷與社會問題密切相關的社會福利的推展卻極為緩慢。雖然七十七年度中央政府歲出部份的預算，社會福利增加至百分之一七·八，但與社會福利需求的滿足仍有相當的差距，就以社會救助來看，最基本的照顧低收入戶生活就無法提供其最低生活標準的生活扶助，遑論其他之福利服務了。這是由於我們的社會福利政策有鑑於「歐美實施福利國家」衍生許多不合理現象而影響經濟發展，因此社會福利政策乃採取以不影響國家經濟發展為原則。行政院經建會所提「我國社會福利制度整體規畫之研究」即提出未來我國之社會福利制度不宜採取集中型態的政策，完全依賴政府，而是應以分散由個人、家庭、企業與民間團體來提供服務。而事實上，近年社會福利的迫切需要，在政府人力、財力與物力有限的情況下已逐漸開展民間參與的風氣，如各地志願服務的推展，臺灣省政府更於今年度也提出了「臺灣省政府運用社會資源參與社會福利事業省政革新方案」，都是在朝向分散的作法，這是可喜的現象，惟仍需求擴大與有組織化、健全化，才能真正發揮民間力量貢獻於社會。在這方面，先進國家做的倒是很普通，也很完善，筆者有幸於去（七十五）年參加一項國際訓練協會（Council of International Prognun）的研習，被分派到克里夫蘭聯合基金會（United Way Services, Cheveland, Ohio）

實習，非常感佩於其民間參與的積極與徹底，其將整個社區之資源結合再分配於社區的需求上，非常值得我們在運用民間力量參與福利工作上的參考。因此特別把三個月在聯合基金會（陸光教授將之翻譯為「聯合作業」）的所見、所聞與所得報告出來以供我社工界朋友與民間有志社會福利之人士做參考。

## 一百年歷史的聯合基金

在一八八七年，有三位牧師在美國丹佛市（Denver）為避免慈善團體的重複勸募帶給捐款人之困擾而倡議聯合募款並協調服務，因此開創了聯合基金會。如今，基金會已邁入第二世紀（一九八七年為聯合基金會第二世紀開始）。歷經一百年，聯合基金會已遍佈全美，在美國有二千二百個聯合基金會，更在世界十二個國家有同樣的組織。它鼓勵人們參與志願捐獻與服務，帶動人們彼此之關懷，共同解決社區之問題，造福社會，成果非凡，舉世聞名。

就以全美來看，在一九八五年聯合基金會共募得捐款高達二十三億三千萬美元，約合計新臺幣九百億元；而以克里夫蘭地區來看，在一百五十萬人口左右的地區，共募得四千六百萬美元，約合計新臺幣十八億元，贊助一七〇個福利機構，其成果之輝煌實令人佩服。

## 克里夫蘭聯合基金會之沿革 發展