

「如何協調各級政府機

構發揮社區發展

「綜合功能」

研討會實錄

東吳大學
社會學系 整理

開幕式

主持人 徐主任震致詞：

各位貴賓、各位女士、先生：

首先感謝各位在百忙中參加本次研討會，本次會議是由「中華民國社區發展研究訓練中心」與「東吳大學社會學系」聯合舉辦的，主要議題為「如何協調各級政府機構發揮社區發展綜合功能」，特別邀請四位專家作專題演講，每專題報告四十分鐘，其中三十分鐘由報告人詳細說明論文內容，另預留十分鐘作討論，下午則為綜合討論。

本次會議出席單位包括民政、警政、衛生、社政及有關推動社區發展的單位主管人員，故出席及參與報告者都是對社區發展工作有實際經驗的人員，希望經由本次會議的討論，能對如何協調、統合推動社區發展工作發揮功能。同時，內政部擬再修訂「社區發展工作綱領」，所以，今天的會議也可說是此一立法工作、業務改進工作的準備。在座各位都是有實際經驗的專家，期能集思廣益提供寶貴意見，作為改進社區發展工作之參考。

最後，再度感謝各位的光臨！

專題報告

壹、推行統一勸募改革社區發展

主持人：梁主任懷茂（政治作戰學校社會
工作系）

時間：七十六年四月二十三日（星期四）

地點：臺北市貴陽街一段五十六號

東吳大學城區部第二大樓會議室

主辦單位：中華民國社區發展研究訓練中心

東吳大學社會學系

主講人：陸教授光（明德基金會研究組主任）

講詞內容：

壹、前言

社區工作的實務，無論是社區組織、社區規劃、社區發展，主要的目的在規劃方案與動員資源。動員資源又分動員金錢與動員人力兩部份。俗話說「萬事非錢莫辦」、「有錢可使鬼推磨」；推行社區工作或社區福利工作也是一樣。因此動員金錢更顯得重要。動員社區金錢的最好辦法，應是統一勸募，茲加介紹。

貳、統一勸募的歷史發展

歐美社會福利工作，早期均由民間辦理；一九三五年起美國經濟大蕭條，民間力量不足解決社會問題，羅斯福總統訂訂社會安全法案，方有政府參加。一九六二年通過經濟機會法，強調社區行動方案，透過民間組織推展社會福利的重要性，才有較多的政府支援。從前民間志願機構辦理社會福利的財源，除了創辦人的捐贈，基金孳息及收取會費及服務費用之外，主要是向民間勸募。但各機構分向民間勸募，不僅各機構本身勞命傷財，社會大眾亦不堪其擾。

一八七三年，在英國利物浦（Liverpool），有幾個社會福利機構聯合一起同時舉辦勸募工作，稱為聯合勸募（Federated Drive），是為統一勸募的開始。一八八七年，美國丹佛（Denver）首先跟進，各地隨之。（註一）倘使以這一年為里程碑，我國迄未辦理，可說是比美國遲了一百年。

一九一三年，美國克利夫蘭（Cleveland）發覺只辦聯合勸募（United Fund-raising）是不够的，應該考慮如何分配，亦即將募得的金錢運用聯合預算（United Budgeting）方法分配給各機構使用才對；這種想法，後來便成立「社區基金會（Community Chest）的組織，兼辦這兩種工作，並以克

利夫蘭基金會為首。

一九一七年美國參加第一次世界大戰，各地紛紛成立戰時基金會（War Chest），以民間聯合勸募方法動員社區資源，解決戰時的社會問題。戰後改作和平用途，並與各地負責社區福利規劃的社區福利協會（Community Welfare Council）相互配合或相結合。一九一八年成立全國性的美國社區基金會福利協會聯合會，即為這一趨勢的產物。

第二次世界大戰之後，癌症、心臟病等若干全國性的醫療機構成立，再度發生了紛向民間單獨勸募的混亂情形。一九四九年底特律（Detroit）首次組成聯合基金會（United Fund），為所有在當地服務的機構提供資助，克服這一個困擾，並向各地推廣；一九五六年美國社區基金會社會福利協會聯合會也改稱為美國聯合社區基金及福利協會聯合會（United Community Funds and Councils of America），強調聯合各地方力量為各種福利機構統一勸募聯合基金（United Chest）的重要性。該會於一九六二年出版了一本「運用聯合作業（United Way）邁向更好規劃、更好財務、更好社區」的小冊子，聯合作業這一簡捷的名詞，乃漸被採作代替各地社區福利協會及社區基金會聯合組織的名稱，一九七四年全國性的組織並正式改名為美國聯合作業會。截至一九八五年為止，美國已有二千三百個以上地區性「聯合作業（LUWO）」的機構，在各地從事統一勸募擴展社區福利的工作。

簡單介紹歐美統一勸募發展的歷史，可以說明雖經漫長的歲月，無論戰時、平時，無論英國、美國，不僅歷久彌新，並且不斷改進，足可供作各國採行的參考，在介紹過程中，亦提到幾個名詞的改變，這些名詞，有時代代表工作，有時代代表機構；這種改變，不祇是名詞的改變，也表示精神的、實質的改變，茲再引伸之。

聯合勸募（Federal Drive），是指若干福利機構，聯合辦理統一勸募工作。這種工作可能由幾個機構聯合組成的臨時組織來辦理，也可能由幾個機構聯合組成的常設機構來辦理。一切決策以機構的意見為依歸，並以籌募經費為唯一的目的。

社區基金（Community Chest），是人民與福利機構合成的組織，主要

功能有二，一是為其所屬會員機構籌募基金並依一定的預算程序分配給各機構使用；二是促進社區內福利、民生、娛樂等服務方案的規劃。同一社區之中如有社區福利協會的組織，則第二種的功能，即由協會負責。社區基金會的功能已有部份擴大到工作的規劃，各項決策，除尊重會員機構意見外，已有地方人士的意見參加。社區基金舉辦統一勸募的標誌，是用紅羽毛，表示慈善的心懷。

聯合基金 (United Fund)，是社區基金會的改良與擴大，是一個地方性的非營利的居民組織；它為所有在當地服務的衛生、福利、娛樂機構辦理統一勸募，不管是本地的或外來的機構，均依當地需要編製預算，分別給予資助。它是一種捐助者的組織，目的在消除競爭凶的、花費多的各機構的個別勸募，它以捐贈者的意見為決策的取向，聯合基金辦理統一勸募的標誌，是用UF兩個字，強調聯合一致。

聯合作業 (United Way)，是目前通用的名稱，包括統一勸募及社會規劃兩種功能，也表示社區基金會及社區福利協會兩種機構間合併或結合，但是因為美國是一個民主自由的社會，所以有許多地方的社區機構已改用聯合作業的名稱，也有許多地方的基金會與協會尚未合併或仍沿用着原來的名稱。聯合作業舉辦統一勸募的標誌是一隻手、一個人和一道彩虹，表示提供資源，協助人類生活更美好。(註二)

本文使用統一勸募一詞，是上述各種名詞的綜合，主要強調一年一次為社區內所有福利機構統一勸募的精神與做法。

叁、美國統一勸募的概況

美國社區工作方面的統一勸募活動，現在多用聯合作業的名稱與方法辦理；以一九八四年為例，已有二三〇〇個以上地方性的聯合作業機構，或稱聯合作業會。除了地方性的基本組織以外，尚有州級的聯合作業組織，並有一個全國性的聯合作業組織。現在試舉一個地方性的聯合作業機構——密西根華特納聯合作業 (Washtenaw United Way Michigan) 機構為例，說明統一勸募的實況：

一、組織名稱：華特納聯合作業是由華特納聯合基金會於一九七一年

改名而來，並已陸續與附近六個社區的社區基金會或聯合基金會相互合併。美國其他社區辦理統一勸募的機構，有的也已改名，有的還仍沿用社區福利協會、社區衛生福利規劃協會、社區基金會或聯合基金會等原來的名稱。

一、組織性質：華特納聯合作業是一個民間的、志願的、非營利的組織，結合社區志願工作者及地方福利機構為居住或工作在華特納郡的人民提供人類照顧的服務 (Human Care Service)。華特納聯合作業運用每年一度統一勸募得來的經費支援當地的各項服務。勸募的工作，由當地熱心公益的人士擔任。

三、對外關係：華特納聯合作業是美國全國性聯合作業的會員之一，它像其他二三〇〇個會員組織一樣，可以獲得全國聯合作業的支援，全國性組織提供資料、發掘資源、舉辦訓練、製作統一勸募所需的文件與器材，促使聯合作業能在各地普遍展開。

四、會員機構：華特納聯合作業照顧資助的機構，亦就是它的會員機構，必須先經審查入會，方准申請補助。審查申請經費補助案件由地方志願工作人員擔任，以求客觀。審查人員先研究其需要、分析其成本、檢查其效益，作成批准申請金額的建議，然後送經董事會通過後定案。

五、決策機構：華特納聯合作業以會員大會為最高權力機構，下設董事會，為其決策單位，設董事三十五人，由提名委員會送經會員大會選舉之。因為這是一種民間的、志願的、福利的運動的機構，會員大會並無清點會員人數的規定，由出席者過半數通過即可，不像我國社團組織法規的僵硬。董事均為志願無酬工作者，多來自工業、政府、教育、專業、銀行、醫院、工會等各方領導階層。

六、幕僚人員：華特納聯合作業現有專任人員十六人，其工作包括統一勸募、預算分配、社區規劃、勞工關係、情報轉介、公關溝通、財政管理、工作推動及行政管理等方面。除執行長 (Executive Director) 為專業人員，綜理一切外，其他專業人員七人，承執行長之命，協助民間領袖執行董事會決議，舉辦聯合作業、推動服務方案，並擔任設計組織、舉辦訓練、製作記錄、編製資料等工作。

七、組織功能：華特納聯合作業的主要功能有八：

- (一) 籌募基金、分配基金。
- (二) 推動公共教育，使民眾瞭解各個會員機構，提供那些服務。
- (三) 對董事會及各種委員會提供週詳的資料服務。
- (四) 對居民提供情報或予轉介，協助居民知道何處可以獲得他需要的服務。
- (五) 介紹當地志願服務的情形，提高志願服務的價值，提升聯合作業工作成效。

(六) 為統一勸募的認捐者提供服務，確保認捐的兌現，減少短收的損失。

(七) 對現行服務方案的擴充、修正，對新興計劃的推動建立，並從事計劃的協調與評估。

(八) 有效管理聯合作業的營運，並協助會員機構改善其管理的技巧。

八、勸募概況：統一勸募工作，一年舉辦一次，通常在十月間進行，為時二週。勸募結果，除了不景氣的年份，逐年均有增加，但實際的收入，因為認捐者中途失業等，常有短收，約在四%至八%之間。收入來源，十二%來自大企業的雇主，五七%來自大企業的員工，十五%來自教育人員，三%來自政府人員，二%來自中小企業的雇主與員工，六%來自個人、專業人員及基金會，六%來自其他方面。募得的金錢，七〇%來自認捐，按月由企業單位從員工薪水中扣繳，三〇%來自現金。勸募勞工認捐的標準，為每人每月認捐一小時的平均工資；一九八三年全年應認捐一一四美元，實際認捐額平均為四八·六三元，約達標準的四二·六六%。

九、分配概況：聯合作業募得的經費，如何分配給各會員機構，均照分配作業程序辦理，力求公開合理。各會員機構的經費來源，平均有二五%來自統一勸募，十六%來自政府補助，三七%來自服務收費，二二%來自各機構本身的財源。各單位來自統一勸募的實際比例，因各單位財務業務而異，約在九%至八八%之間，統一勸募實收的經費，分配給各會員機構的佔九一·六%，用作勸募用的佔五·一%，用之於聯合運作機構本身的佔四·三%。

十、政府關係：聯合作業所得經費，以協助民間機構為主，凡能獲得政府協助的業務，即由政府出錢來做，凡不能獲得政府協助的業務，則由聯合作業撥款補助。近年來由於雷根政府緊縮預算，許多原來由政府辦理的福利

工作，漸由聯合作業單位接辦，促使聯合作業的貢獻，在政府推諉責任之時，更見重要，以一九八五年為例，計算得美金二十三億三千萬美元。

十一、勞工關係：聯合作業的勸募工作，依賴勞工的貢獻很大。勞工們樂於支助的原因有四：勞工的社區責任感強烈；勞工相信統一勸募辦法可靠而有效；勞工自由時間有限，喜歡統一勸募者前來企業場所勸募；勞工相信聯合作業機構規劃社區福利事務最能放心。同樣的，聯合作業亦儘量協助勞動大眾瞭解並利用社區福利機構所提供的各種服務。全國勞工組織與全國聯合作業機構，自一九四六年來，彼此訂定合作契約，規定聯合作業所支援的各種服務單位應為勞工及其家庭和所住社區，提供必要的服務，促使彼此密切合作。

十二、鼓勵措施：政府對聯合作業的捐獻者，給予免稅的優待。一九八五年規定可以減少捐款最高金額三〇〇元的二十五%，即七十五美元，一九八五年改為實際捐出金額的五〇%，一九八六年更改為捐款金額的一〇〇%，對於統一勸募工作幫助很大。

十三、檢討改進：各方對於聯合作業的工作亦有部份批評，主要是：宣傳不夠，不能將各機構深入介紹給民眾瞭解；分別的經費可能比有辦法的機構自己捐募的少；分配經費的過程相當獨裁；某些民間企業常與某些福利機構有關，難免私心；統一勸募與業務規劃之間，時有爭議；統一勸募對於受雇勞工，壓力很大；捐助人捐助自由的意願似乎遭到剝奪；統一勸募領導人士對社會福利看法，多數維持現狀缺少創新，以及統一勸募雖是人民自助的新希望，但為什麼不要求增加政府的責任等等。這些批評與責難，均已分別加以檢討，設法預防與改進，但是有些問題是程度性的，或是比較主觀的，要想完全消除恐怕亦是不能，俗話說一把刀兩面快，惟有兩利取其重，兩害取其輕了。我國一切尚未開始，正是學人之長捨人之短的好時機；至少，美國社會福利機構從多方面爭取資源的作法，值得學習。

肆、統一勸募的勸募活動

統一勸募聯合作業的主要工作之一，其成敗關係全社區全年度社會福利工作的進行，因此各方對於勸募運動(Campaign Operation)十分重視，並

經美國聯合作業單位累積經驗不斷改進，作成工作手冊，以供各方參考。茲再以華特納聯合作業機構所編一九八四年勸募手冊為主，簡介如次：

一、編製手冊：參考美國聯合作業印發統一勸募工作手冊，並依據當地實際情況，編印當地工作手冊一種作為講習教材，並為推動勸募工作的依據。(註三)

二、研訂進度：根據過去經驗，研訂工作進度，關於統一勸募活動，約自四月初開始，十一月中結束，工作主要項目包括商借幹部，發給聘書，籌備器材，舉辦訓練，擴大宣導，分配地區，審查需要，連繫雇主，設定目標，開始募捐，分區檢討，激勵競賽，募捐結束，開會慶功，頒發獎狀，評估得失，並準備明年再度出發。

三、健全組織：聯合作業勸募工作，應有健全之組織，以利工作推進，首先推定勸募運動的主席、副主席，下設勞工參與、機構聯繫、通訊傳播、財務審計，及借用幹部五個委員會。機構聯繫委員會之下，又依政府機關、工商單位、大專院校、專業人員協會等性質，分作若干部門，每一部門之下，更分爲若干組，每一委員會、每一部門、每一組，均指定人員負責，以收如臂使指的功效。

四、遴選幹部：分向各大企業單位，商借經理人才，擔任統一勸募的領導幹部，他們的工作以原服務單位爲主要對象，包括：商訂勸募金額，購製勸募器材，打開溝通管道，擔任員工橋樑，安排機構參觀，爭取企業樂捐，審查誰應受獎，定期開會商討，定時提出報告等等，預計每人將被借用服務一〇小時，歷時四個月。

五、舉辦訓練：公開徵募並洽請各有關單位推薦志願工作人員，施予短期講習訓練，使之擔任統一勸募的基層工作。

六、設定目標：聯合作業組織一面根據各會員單位申請需要支助的金額，加以審查，加以彙整，一面根據去年勸募成績及今年經濟景氣情形，決定本年統一勸募的總目標，然後根據各部門潛在的負擔的能力，分給勸募的配額，各部門再根據各組的能力分給配額。

七、分配地區：勸募工作，除按行業、企業分組外，並按地理分區，

將一般個人與住家納入工作區內，每區派人負責勸募，以免遺漏。

八、企業聯繫：統一勸募結果，多數來自企業，勸募工作應對雇主及被雇員工特別重視；勸募工作幹部應找一位適當人選做一個組的負責人，應嚐試新的方法，加強受雇員工認捐的意願；並設法鼓勵公司行號增加捐贈的金額。他根據去年業主與員工認捐的資料，期望今年的承諾不要少於去年。

九、展開宣導：聯合作業設有公共關係委員會，經常負責宣傳工作，促使各界瞭解統一勸募的意義、勸募的目標及目前距離目標的情形，連同各大企業、各個部門樂捐的感人故事，鼓勵各界人士及時的的多的捐獻。

十、獎勵有功：統一勸募期間，定期檢查成果，將向各單位洽取的戲票、參觀券、入場券等分送各小組，獎勵績優人士，一旦結束即舉行慶功晚會，在大會中褒獎有功人士，及有功單位。獎勵有功單位的標準是九十五%以上的員工參加認捐，平均每人在六十美元以上者，頒發特優獎章，八十五%以上認捐平均每人五十美元以上者，頒發金質獎章，其他另有銀質、銅質的獎章，以及書面的獎狀。

十一、成功要件：統一勸募要能推行成功，有幾項原則必須遵守：1. 仔細規劃，切實指導；2. 準備大量認捐卡片及認捐標準表，分送認捐對象，並予聯絡掌握；3. 組織動員大量志願工作者，從事直接勸募訪問；4. 不斷擴大進行文字及視聽的宣傳工作，並爲社區居民舉辦實地參觀會員機構的活動；5. 勸募時間要相當緊湊，視社區大小能在四天到兩週之內完成最好，以免人心疲倦。

十二、優點所在：聯合作業辦理統一勸募優點很多，應使各方瞭解肯定。

(一) 統一勸募比各機關各別勸募更有成效。募到的錢多，花費的錢少，各地社區一旦採用統一勸募辦法，均會繼續使用。

(二) 統一勸募減少社會大眾的困擾。人民厭惡各福利機構各別的不斷的勸募，歡迎一年一次的統一勸募。

(三) 統一勸募可以把當地全體居民組合一起，同時向其勸募，避免逃避，推說已經捐過或將來再捐。

(四) 統一勸募係請志願工作人員擔任，可使福利機構的工作人員專心服務，

不要為勸募工作勞神奔波。

(b) 統一勸募的所得可按照機構實際需要合理分配，促使民間資源充份利用。

(c) 統一勸募可使社區內各機構相互認識，瞭解專長，彼此合作，加強社區內部團隊整合的精神。

(d) 統一勸募動員很多志願工作者，可以促使他們和被他們勸募的人對社區福利服務更多瞭解，更多支持，與更多利用。

(e) 統一勸募動員很多工商界的人士參加勸募活動，促使他們對社會福利事業發生興趣，將會贏得他們未來更多的助力。

(f) 統一勸募規定各單位成為會員機構的條件，促使各單位的用人標準、薪資標準、作業規範，趨向劃一，同時也提高了服務的水準和品質。

(g) 統一勸募以各地社區為範圍，使人產生一種社區整體的感覺，可以擴大各個社會福利機構的視野，從狹窄的機構取向走向開放的社區取向。

(h) 統一勸募，將加強各地社區聯合作業的機構，使得社區福利工作有了一個領導的核心，可為各單位提供調查、轉介、傳播、編纂、訓練等各項綜合性的服務。

(i) 統一勸募兼具社區福利規劃的功能，可以促使各機構的服務計劃，彼此支持協調，相互分工合作，無論創興或修正加強，可使各地社會福利工作更能配合實際需要。

伍、統一勸募與聯合預算

記得本人在民國五十一年倡言舉辦統一勸募的時候，一位社政主管說，不能做，不祇是找錢困難，分錢的時候也會引起爭執，出力不討好，反而得罪人。這是明哲保身的鄉愿想法，事實上國外早已有了一套完善的分錢辦法，稱為聯合預算 (Jointing Budget)，可使募得的經費，妥善分配。現在也以華特納聯合作業所編的分配手冊作為藍本，簡介如次：(註四)

一、作業目的：聯合預算的目的，一面在瞭解各機構需要經費的情形，舉辦統一勸募，一面在瞭解各機構的支出情形，將募得經費，加以合理的分配；將找錢與用錢，接合在一起，也將各機構的經費與業務結合在一起。

二、作業程序：各機構向聯合作業提出要求補助的金額，連同有關財務資料及工作計劃，送請審查，經過核定，才能作為編製聯合預算的基本資料。

三、審查對象：聯合作業會員機構，均可申請補助，新成立的機構，也可申請補助，但應先依規定申請，審查通過入會資格。

四、分配原則：(一) 爭取最大的收入，控制最少的浪費；(二) 代表捐款者監督機構妥善使用，也代表機構爭取提供服務必要的資源；(三) 分配決策過程由一羣地方人士根據計畫目標，推行實況，及社區需要超然決定；(四) 分配時尊重各機構的自主權，但不給予決策權。

五、審查過程：社區聯合作業之下成立分配委員會、新機構新方案審查委員會，及經費決算委員會三單位，分配委員會之下又按社區內會員機構性質分為七類，分設七個小組委員會，分別審查各會員單位之計劃、預算，並提出建議意見，送經分配委員會開會初步審定，再送聯合作業董事會通過，才完成聯合預算編訂的程序。

六、小組任務：每個小組委員會設委員九人，包括主席、副主席各一人，另有相關機構代表一人，以個人專業身份參加，共同負責對指定審查各機構之申請案件嚴格審查。

七、分配委員：分配委員會除主席由聯合作業指定外，委員由七個小組委員會的主席、副主席及機構代表二十一人擔任之。按照預定進度，舉行各種會議，審查決定聯合預算之編製、執行、調整的實際業務，任期為一年，連選得連任兩次。

八、工作進度：何時通知各機構申請補助，何時成立各種委員會，何時聘定委員，何時召開何種會議，何時停收各機構異議公文，均有詳細規定之進度，責任分明，不得逾期。

九、資料提供：小組審查會議，要求各機構依照規定格式提供工作計劃、工作報告、服務統計、財務預算、申請金額及申請理由等開會資料，必要時並作實地訪問，以求審查意見的客觀與允當。

十、新興計劃：新設機構、新辦計劃，亦可申請補助，以配合社區需

要，但須具備下列條件，以免浮濫：新計畫新機構與現有者並不重複；所用之工作人員具備專業人員的資格；並非營利性質，具有免稅許可；理監事來自民間，並非其他機構成員，並為無給職；財政收支有清楚可靠之記錄；服務對象不受歧視。此項補助，一年為準，至多兩年；補助方式有二，一為計劃補助，專供計畫開支之用，一為種籽贈款，可由新機構自由流用。

十一、功能預算：聯合預算的製作，採用功能預算，亦即按照各機構各個計畫或方案的需要來決定金額，不是按照各機構本身的需要而定。統一勸募的收入和支出，即按管理、募捐，及各單位工作計劃三大功能，分別計算需要金額，而後綜合一起。

十二、編製原則：分配經費為求公平，編製聯合預算。有幾項原則必須遵守：各機構本身預算自己決定，聯合預算只考慮補助部份；各機構提出申請補助之後，除有特殊原因，不得改變；核定補助預算如因勸募收入減少，得通案考慮調整，補助費用以日常作業開支為限，各機構受配經費，如有結餘，應該繳還；聯合預算年度以四月一日至三月三十一日為準，財務管理應有會計、審計制度；各機構服務收費，應有一定標準，各機構所收政府補助、服務費用，及各方贈與，均應提出收支報告以供分配補助時之參考，經費補助按月撥付，各月需用金額如要透支，應該事先報告；預算編製按功能預算，按計畫而定，不以機構需要為準；各機構對預算分配如有異議以機構本身申報錯誤及工作環境已有重大變化二者為限；未經聯合預算核定之支出，一概不予承認。

十三、實施成效：聯合預算是一種科學化的作業過程，用來分配統一勸募所得的經費，既公開亦合理，根據歐美辦理經驗，人民信賴，機構滿意，執行並無困難。國人認為找錢困難分配更難的杞憂可以隨之可解。

陸、我國統一勸募的現在與未來

統一勸募工作，在英美已有悠久的歷史；在日本、南非、澳洲、加拿大、墨西哥、菲律賓等地也都有顯著成功的事例，一九八三年出席第七屆國際聯合作業會議的計達二十四個國家，可見這已是一種國際的趨勢，（註五）但在我

國，惜未切實推行。我國目前推行社區發展工作，雖然有類似社區基金會組織的設置，但是觀念不够正確，組織不够健全，作業缺乏準繩，未能發揮預期的效果。茲為繼續倡導統一勸募工作，特根據歐美辦理經驗，檢討我國目前情況，並說明統一勸募在我國未來的重要性與可行性。

一、類似統一勸募工作的現況

國內專家學者早有介紹推動統一勸募的理念，但是直到目前，尚未真正推動。現有若干措施表面上與統一勸募工作類似，但是實際上相去甚遠，且有魚目混珠，擾亂正確目標之缺憾。

(一)內政部社會福利慈善基金會報

內政部邀約全國各級慈善事業基金會舉行聯合會報，每年一次；會前一面通知國內各社會福利機構在財務方面有無困難，需否協助，協助工作項目及需要金額又如何，以便設法支援；一面通知國內各級慈善事業基金會計算全年基金孳息金額若干，並提出二〇%以供內政部統籌分配之用。內政部社會司根據供求情形，完成收支分配初步作業之後，提經聯合會報開會討論，再依決議行之。（註六）

優點：促使部份社會福利機構能在部份慈善事業基金孳息項下，分得少數資源，以紓困頓。

缺點：1.補助經費來自慈善事業基金孳息，原亦用於福利事業，試就整體而言，收入並無增加。2.可供分配資源金額年僅一百餘萬元，粥少僧多，難免杯水車薪之嘆。3.若干基金會每以本身已嫌不足為詞，請求免予提撥，以不足奉不足，難有實際績效。4.缺乏具體組織，難以發揮理想功能。

(二)省市地方政府仁愛基金專戶

省市各級地方政府，前為推動小康或安康計劃，分別設置仁愛基金等類似專戶，匯集各方熱心人士之捐獻，以供各地社會福利救助之用。但為數不多，以臺北市社會局為例，自民國七十一年至七十四年止，計收入三、一二五、五六元，年平均七八一、三九二元。

優點：設立仁愛基金等類專戶，鼓勵並接受各界熱心人士的捐獻，可補政

府提撥社會福利經費之不足。

缺點：1. 祇是被動接受捐款，並未主動勸募。2. 各項捐款列作政府收入，人民視同納稅，再捐意願淡薄。3. 社政單位既無自由分配使用之權，亦無法預知能有多少收入以作妥善安排。

(三) 各地社區生產建設基金

省市及地方政府為推動社區發展工作，多有鼓勵基層社區設置生產建設基金之辦法，基金預定金額至少為新臺幣五十萬元，除當地民眾至少自籌十萬元外，餘由省(市)、縣(市)、鄉(鎮區)各單位補助之。若干較為富裕地區，均已以此設置，基金大都存入銀行，社區只能利用其利息，展開各項工作。(註七)

優點：1. 運用政府力量，促使社區居民團結合作、自立自強。2. 協助社區奠定經濟基礎，再謀自我發展。

缺點：1. 政府力量有限，目前已覺補助困難，無以為繼。2. 社區範圍太小，部份貧困村落，無法自籌鉅款。3. 曲解基金意義，認定不必逐年勸募，不動用本金，只能使用利息，不僅利息微薄，難以展開工作，並使社區居民出錢之熱忱只能在設立基金之時表達一次，不能年年捐獻。4. 社區理事會未能取得法人地位，基金所有人，管理人身分之認定，法律上發生困難。

(四) 高雄市聯合立人協會

高雄市於民國七十二年成立聯合立人協會，是國內第一個地方性的結合民間各慈善團體的組織，由四十多個團體共同發起組成，作為政府與團體間的橋樑，會員只有團體會員而無個人會員，相當於國外早期的社區福利協會。惜其服務項目，除發佈消息，募集善款外，以直接處理兒童、少年、老人等個案為主。(註八)

優點：1. 使地方福利團體、機構與政府之間及彼此之間增加聯繫。2. 使新聞各界與不幸個案之間，多了一種聯繫。3. 可為推行高雄市統一勸募及福利規劃的起點。

缺點：1. 未能強調間接服務，推動社區福利工作的規劃。2. 募集善款，零星辦理，缺乏制度。3. 辦理直接服務，與其他社會福利服務專業機構的功能重複，資源常會浪費。

(五) 中華民國聯合基金會

少數企業界人士與部份社會福利工作人員，發起成立中華民國聯合基金會組織，早經內政部核定成立，但迄未舉辦統一勸募工作，既無會所，亦無基金，亦無活動，僅有少數負責人士，偶而樂捐，應付必要開支，或利用該會名義設法出國開會而已。內政部亟應加強輔導與整理。

優點：1. 對國際人士而言，我國有一聯合基金會之組織。2. 在政府大力支持下，曾在臺北舉行一次國際會議，似乎有助國民外交。

缺點：1. 為一名與實不相符合的組織，迄未計劃展開統一勸募工作。2. 本組織由少數人士領導，久未改選，亦未吸收新會員。3. 本組織的政治性重於社會性，對於改革社會福利的追求，不够積極。

二、我國需要辦理統一勸募

我國經濟發展快速，卻帶來了許多社會問題；國民所得普遍增加，卻反而疏淡了人際的關係；政府外匯逐年增加，卻對公共福利投資不足；社會科技不斷發展，社會福利觀念與做法卻仍落伍；人民對經社需求日益增加，卻無申訴、參與、奉獻、報國之途。為了動用民間資源，補救政府財源，加強社會福利，打通參與孔道，均有舉辦統一勸募開啓契機的必要。

(一) 社會問題日漸增多，需要資源

我經濟發展快速，帶來物質繁榮，但亦帶來許多人際的衝突，促使社會問題日漸嚴重。不祇是貧窮、竊盜、娼妓、賭博等老的問題數量增加；外遇、離婚、未婚媽媽、濫用藥物、鑰匙兒童、愛滋病毒等等新的問題也是來勢凶惡。這些問題，需要運用大量資源擴大老的設施，同時增加新的設施，方能因應，如不舉辦統一勸募，動員地方資源，難以解決。

(二) 公共福利投資不足，應謀補救

我國強調經濟發展，對於社會公共福利事業，投資不足，諸如養老年金、失業給付、健康保險等基本生活保障，仍付之闕如，對於少年福利、休閒設施，更被視為奢侈，如不舉辦統一勸募，動員地方資源，補救政府投資不足，難以滿足地方需要。

(三)舊式救濟已嫌落伍，必須更新

我國動員民間資源，一向是根據慈善救濟的傳統觀念，頭痛醫頭、腳痛醫腳。每當風災、水災、礦災、火災之後，大批財物湧到，往往超過災民實際需要而仍轉手分發，即使浪費在所不惜；有時小型災害，未經宣傳報導，便使受害者無人幫助。七十四年臺北縣煤礦災變救濟，先餘後竭即為其例。傳統的慈善救濟做法，已經落伍，應有統一勸募、分配等正常的機構，用科學的方法加以代替。

(四)社區發展極需經費，再創高潮

社區發展工作，過去曾經一度輝煌，現已跌入低谷，主要原因即為社區範圍太小，舉辦統一勸募困難，使社區發展工作既無現款舉辦活動，也未能透過統一勸募運動帶動居民愛家鄉愛社區的情感與行動，更無法擴大社區範圍，促使貧富村里部落之間互通有無、相互支援，今後要使社區發展工作復活，再創高潮，必須以縣市為範圍，推動統一勸募及聯合分配預算的工作。

(五)舉辦統一勸募，提供參與機會

國民個人所得提高，教育程度提升，參與社會的意願也普遍提升；但是民選職位有限，使得部份民眾缺乏報効社會的通道。推展社區發展工作，動員人力金錢，可以增加許多志願工作者參與工作的機會，諸如統一勸募及分配預算的領導人員、參與勸募人員、服務志工人員、捐獻捐款人員，均可獲得工作的機會，或者認識朋友，或者受到表揚，或者自我肯定，可為國人開拓一條服務社會提升精神生活的大道。

(六)防止不良之徒，利用愛心斂財

國內熱心人士很多，常對報刊登載的不幸之個人或家庭，付出充分愛心，大量金錢之捐輸更是源源不絕。這本是一個進步社會的好現象。不料卻有部份不肖之徒，竟利用新聞媒體，將一、二不幸的個案，加以特別渲染，或製造開辦救濟福利機構，歡迎各方樂捐共襄盛舉等虛構故事，詐騙斂財。前在臺中等地已發現不法之徒騙案多起，或與關係人相互勾結，或已逃之夭夭，或者永遠都在籌備，以致懲辦處理困難。舉辦統一勸募，可以阻止歹徒利用各界的愛心以斂財，更可代表樂捐人士，檢查監督各福利救助機構使用各方捐款情形，是否允當落實。

三、推行統一勸募重在力行

國父常說知難行易，又說迎頭趕上，但是我們究竟做了多少，茲以推行統一勸募為例，將其可行性，再予強調，並呼籲起而行之。

(一)歐美社會推行統一勸募運動，從英國開始，已經一百一十四年，中間不斷改進發展，不僅歷久不衰，並且精益求精，我們照此研習，應該行而不難。

(二)我國社會建設，相對落後，各種社會福利設施與措施，因為缺少資源，對於社會病患，不僅無法談預防，也無法談照顧與治療。目前人民已有客觀的強烈需求，應是舉辦統一勸募滿足民間社會福利機構經濟需求的適當時候。

(三)國民就業情況良好，依照七十五年十二月統計，被雇勞工人數五二六·七萬人，每人每時平均工資以製造業工人為準，計五六·六三元，（註九）如依照美國每人每月認捐平均工資一小時為標準計算，我國舉辦統一勸募勞工的潛在能力，約達三十五億七千九百萬元。如加上雇主及其他民眾的捐獻，為數更是可觀。

(四)我國目前已有若干類似的組織，並已發揮若干功能，如能針對得失，徹底加以改進，用作推行統一勸募運動的基礎，當可有效。

(五)守望相助，疾病相扶，人溺己溺，胞與物與，都是我國傳統的文化，民族的美德，每當災害發生，常能集腋成裘，即為明證。我國今後推行現代化科學化的統一勸募運動，如能配合適當的宣導，必可順利實施。

(六)我社會工作人員，雖然尚未建立專業制度，但已有五百餘人，若以各大專院校歷年培育出來的社工人員來講，當在一萬五千人以上，若能使之作為推行統一勸募工作的基本幹部，並配合志願工作人員之發掘與運用，當有足夠人力協助推進。

(七)我國民間工商企業發達，許多領導人士，已有自設社會福利基金會的想法與做法，如能強調整體規劃的觀念，促有獨樂不如眾樂，單鬥不如合作的想法，並使撥出部分時間擔任統一勸募的領導工作，必可收到很大的助力。

(八)歐美工業革命，歷時百年以上方有成就，我國竟使之縮短在二、三十年之間，此乃經建人才之功績，亦為我國人才素質優良之明證。歐美社會建設工

作亦逾百歲，我國如欲迎頭趕上，並以統一勸募為例，相信我國社會福利同仁，亦必能戮力同心，使於一、二年內，期日成功。

四、推行統一勸募提個建議

我國推行統一勸募運動，既有其重要性，也有其可行性。茲根據傳統文化、社工理念、社會需要、捐款能力、既有經驗、最新方法、豐裕人才、成功決心判斷，相信最短期內必有一天見到實現。茲試提一個具體可行的建議，以便推行。

(一)請中央內政部社會司成立一個規劃推進的籌辦小組。

(二)搜集國外學術理論、具體辦法、作業程序及有關表冊，先予譯介，再按國情，加以修訂補充，編印整套作業手冊。

(三)選定臺北、高雄或其他一個縣市層級的大社區，或由縣市自願表示參加，進行試驗工作，記錄經過，檢討得失，先行實驗，再求推廣。

(四)國內成立社區聯合作業組織，或整頓改組現有聯合基金會，採社區福利規劃及統一勸募兩種功能合併辦理的方式，以一事權，並利配合。

(五)縣市社區聯合作業組織，應為一具有法人資格之獨立組織，試辦期間為便利各方配合可暫時視同縣市社區發展理事會，從屬於縣市社政主管機構之下的社運機構，會員應包括團體與個人兩種。

(六)第一次籌辦工作，可就內政部聯合基金會報所提經費項下撥出部份作為種籽經費，展開各項活動。

(七)闡明統一勸募基本政策：一年只勸募一次，代表福利機構呼籲各界資助，代表民眾監督福利機構善為使用，規劃福利服務運輸體系，保證大家均能獲得需要之服務。

(八)招募統一勸募工作人員，可以試辦縣市的社工員為核心，以志願工作者為外圍，並請地方工商各界領導人士為決策及領導的基幹。

(九)加強與各社會福利機構之聯繫，使能瞭解統一勸募的意義，配合統一勸募的政策，依照各種作業的規範，參加聯合作業為團體會員，提出補助的要求，追求本身的改革。

(十)推行統一勸募運動，必須把握重點，先按企業、教育、工會、軍公各界加

以分工，再在各界之中，敦聘德高望重熱心公益之領袖擔任領導工作，以便推動。

(B)各縣市試辦統一勸募的聯合作業機構，應根據需要及國外經驗，內設總務、人事、勸募、公關及財務等單位，分別推動工作。但在各縣市推動工作之前，應先加強中央規劃服務單位，編製宣傳文件，統籌勸募器材，舉辦志工訓練等，以便協助試辦單位展開工作，此一中央服務單位並應逐漸加強充實，成為將來成立全國性聯合作業機構的先驅。

(C)俗話說：「好的開始是成功的一半」，又說：「凡事豫則不貽」，國人如果決定推行統一勸募活動，開頭或許稍有不便，但將來必可很快克服。祇可惜這種工作，只有公益而無私利，不像利益團體的活動，一呼百諾，羣起響應，倡導推行統一勸募的人，必須有一點傻勁，憑著道德勇氣，認清社會責任，努力向前邁進。

柒、結語

推行社區統一勸募，應從動員社區金錢著手，鼓勵民眾參與，帶動社區規劃，增用專業人員，健全社區組織，促進社區活動，增加社區情誼，減輕社區問題，可以刺激日見衰微的社區發展工作，尋求革新，再創高潮。

民間統一勸募，決不能代替政府應有的投資；但統一勸募所得資源，如能逐年增加金額，擴大運用於社會福利事業，亦可補救政府投資的不足，並可扶助民間社會福利事業，擺脫完全依賴政府補助的困境，進而拓展更多更新的設施與方案，以滿足人民對社會福利日益增加的需要，提升全民生活的素質。

註解

註一：ARTHUR DUNHAM, THE NEW COMMUNITY ORGANIZATION, THOMAS Y. CROWELL CO. NEW YORK U. S. A. 1970.

註二：WASHTEENAW UNITED WAY, 1983 ANNUAL REPORT ANN ARBOR, MICHIGAN U. S. A. 1983.

註三：WASHTEENAW UNITED WAY, 1984 LOANED EXECU-

TIVE NOTEBOOK. REVISED, ANN ARBOR, MICHIGAN, U. S. A 1984.

註四：WASHTEENAW UNITED WAY ALLOCATION OPERATION MANUAL, 1984, REVISED ANN ARBOR, MICHIGAN, U. S. A 1984.

註五：INTERNATIONAL UNITED WAY CONFERENCE: NEW HOPE FOR SELF HELP, MAY 1983. SAN JUAN, PUERTO RICO.

註六：內政部訂頒：全國性社會福利及慈善事業基金會聯合會報工作重點，七十五年十二月修正。

註七：臺灣省政府公報，臺灣省社區生產建設基金設置要點，六十六年，第三十期公報。

註八：高雄市聯合立人協會，成立週年紀念特刊，七十三年五月。

註九：行政院主計處編印 中華民國勞工統計月報，一五九期，製造業工人每月平均工資一二、二八九元，工時二一七小時，七十三年一月。

貳、如何加強各級政府社區發展委員會的功能

主持人：李主任鍾元（中興大學社會學系）

主講人：王教授培勳（臺灣大學社會學系）

講詞內容：

自從民國五十四年行政院公布民生主義現階段社會政策，將社區發展列為七大措施要項之一，社區發展在全國上下一致的努力之下，已有極為輝煌的成果，到目前，全國已有四千二百五十五個社區，受惠之戶數及人數超過全國總

人口的半數以上，使用經費超過新臺幣一百億元（包括政府補助及民間配合），實在可以算是一項全面性、持續性造福民眾的社會政策。

一項工作的成功，必須依賴許多因素，諸如：良好的政策、有力的法令、週詳的計劃、完善的組織、正確的領導、優秀的人員、充裕的經費、社會的認同、民眾的參與……，可是，社區發展在我國，卻並沒有那麼好的條件，如在推行的過程中，小（安）康計劃、基層建設，都會帶給我們不少的困擾；而在民生主義現階段社會政策所列的七大措施要項，只有社區發展，到現在還沒有法，甚至到了民國七十二年，連「令」也沒有了，現在推動工作是靠「綱領」；在組織方面，行政機構所呈現的是上（中央）、下（鄉鎮市區）均差，中間（省、市及縣、市）尚可呈橄欖球形狀的組織型態，中央在政策及督導方面無法發揮功能，鄉鎮市區又苦於人手奇缺，業務繁重；經費方面，先是九年國教、國民住宅等項目，分去了社會福利基金的五分之四，之後財政收支劃分法的實施，使社會福利基金變為名存實亡……這些例子，一方面說明了我國推動社區發展所遭遇的困境，但另一方面，也可以證明，在如此不理想的環境下，而能有如此豐碩的成果，更值得我們向各級社區發展工作人員致敬、喝采！

本次研討會，奉大會指定以「如何加強各級政府社區發展委員會的功能」為題，提出個人淺見，就教於各位。

社區發展委員會，係根據民國五十七年五月十日行政院以臺五十七內三七一〇號令頒之「社區發展工作綱要」而成立的，在該綱要第三章三至七條，明定中央、省市、縣市局、鄉鎮區各級政府均設社區發展委員會，由中央內政部長、省主席、市長、縣市局長、鄉鎮區長兼主任委員，委員則由各級政府有關單位首長及學者專家、地方熱心人士等擔任，並於第七條中，說明各級社區發展委員會之任務及功能，為社區發展工作之策劃、協調、聯繫、推動等。臺灣省即據此於民國五十八年令頒臺灣省社區發展委員會組織規程（十條）、（並於民國五十八年九月二日正式成立省委員會）臺灣省各縣市社區發展委員會設置辦法（九條）、臺灣省各鄉鎮市區社區發展委員會設置辦法（九條），臺北市也於民國五十七年令頒臺北市社區發展委員會設置簡則（十二條），（臺北市委員會成立於民國五十七年一月十一日，其設置簡則即係此時通過，但社區

發展工作綱要頒布後，又於民國五十七年十一月廿六日修正）；以及臺北市各區社區發展委員會及社區理事會設置辦法（十九條），以上所提及之規程、簡則及辦法中，均有規定委員會的組織及任務。在組織方面，各級委員會的委員均包括了各級政府的單位首長、相關團體負責人（如農會、漁會、婦女會等理事長）以及學者專家，其組織型態超過省府委員會，可謂相當龐大而健全；而在任務及功能方面，不但包括了工作綱要所規定的項目，並且還列有經費之策劃、工作之檢討考核等職掌，可以看出來這個委員會有相當大的權力，事實上的確如此，每次會議上，都能收到溝通、協調的效果。可惜的是，在民國六十二年間，政府爲了精簡，裁撤了許多機構，而既無專任人員，又無常設機構，更無龐大預算之社區發展委員會竟遭到裁撤，臺北市首先發難，率先於民國六十三年一月一日以六十三府人一字第三〇二〇〇號令撤銷了社區發展委員會，臺灣省也不甘落後，相繼裁撤，然後縣市鄉鎮區立即跟進，使我們社區發展工作人員的士氣受到打擊，社區發展工作亦受到挫折，其後十年間，幾乎每次召開之社區發展研習會或類似的會議，不管是全國性的也好，地區性的也好，與會人員都異口同聲地建議中央儘速恢復社區發展委員會，以利社區工作的推動，直到民國七十二年四月二十八日行政院新頒的社區發展工作綱領中，始在第九條明定省（市）政府、縣（市）政府、鄉鎮市區公所應設社區發展委員會，內政部並於民國七十二年十一月二十九日頒布了「省（市）、縣（市）社區發展委員會設置要點」，及「鄉（鎮）、市、區」社區發展委員會設置要點」，至此總算使撤銷十年的社區發展委員會又得以恢復，也帶給了各級工作人員新的鼓舞與希望。

民國七十二年頒布的设置要點中，對任務方面的規定與以前的規程、要點、辦法中所列舉的並無差別，但此次的设置要點中，僅規定省（市）、縣（市）、鄉（鎮）、市、區設置社區發展委員會，而對中央部份，則未有規定，實爲一大缺失，另外，臺灣省政府迄今未設立此委員會，但在其後續第二期五年計劃中第八項第二條中竟謂「社區發展業務諮詢顧問單位爲省、縣、市及鄉鎮市等各級社區發展委員會」，不知何故？臺北市的委員會可算是最標準的，二十三位委員中，學者專家佔了八位，相當理想；高雄市的委員會，二十三位委員全部

是市政府各單位首長，如此一來，與每週一次之首長會議又有何差別？綜觀民國七十二年以後組織之社區發展委員會，其組織與功能均不如前，至爲遺憾。以下依個人淺見，略陳加強功能之道：

一、儘速設立中央級社區發展委員會，以及臺灣省社區發展委員會。社區工作素重組織，但如前所述，在社政系統上，中央及鄉（鎮）、市、區）兩級所呈現的無力感（人員編制、經費預算等）非短期內所能克服及改善，但對社區發展工作來說，社區發展委員會似可補充這方面的需要，因爲就其任務來看，包括政策的釐定、工作的聯繫協調、意見的溝通、經費預算的籌劃、工作人員的訓練、成果的考核等等，等於是各級政府在社區發展工作方面最高負責單位，雖然規定每年開會兩次，但這兩次會議就可以將社區發展之業務在政策上、工作協調配合上、經費預算編製上、工作計劃上……作一個很好的決定，往後執行起來，定可得心應手。但目前中央之社區發展委員會自民國六十三年之後，雖無明令撤銷，可是等於無疾而終，不了了之，內政部在民國七十二年公布的設置要點中，並未提及中央社區發展委員會的設立，社區發展在我國是一項全國性的方案，我們一直追求的目標，就是由點及面，但是現在內政部竟不設一個負責協調聯繫、諮詢、督導、考核的社區發展委員會，實在費解，雖然說社會司可以運用中華民國社區發展研究訓練中心來推動社區發展，然而一方面該中心目前並非在內政部組織編制內之合法機構，行政運作無法發揮力量，再者該中心的理事會也無法代替社區發展委員會，爲此，我們熱切期盼內政部能儘速設立中央級之社區發展委員會，以協調、督導、諮詢……省市之社區發展業務。其次，臺灣省在民國五十六年之前，是唯一（因爲那時臺北市、高雄市都是省轄市），率先推動社區發展者，社區發展三大建設的構想及各種計劃（八年計劃、十年計劃、後續計劃等）都是北、高兩市推動社區發展的依據，其下有二十一個縣市、三百多個鄉鎮市區，完成了四千多個社區，而且在民國六十三年至七十二年間是提出恢復社區發展委員會最多次的單位，但是到目前爲止，臺灣省的各縣市鄉鎮都設置了社區發展委員會，唯有臺灣省政府沒有，不知何故？以臺灣省人力、財力之雄厚，應該不會有多大困難，所以，我們也期盼臺灣省之社區發展委員會能儘快設立，以求臺灣省之社區發展工作能

更加完美！

二、強化組織，充實委員會之委員陣容。個人認為此委員會除了具有設置要點中所列出的任務功能之外，最少還具有兩項特殊功能，第一是教育的功能，此處所謂的教育，是最簡單的觀念灌輸，因為委員會中大部份委員都是政府各單位首長，他們絕大多數並不了解社區發展的意義、功能及做法，每年兩次的會議正好可以使他們淺略地了解一些概念，在推動社區發展工作上，會收到一些助力。另一方面，委員中有一部份是學者專家，他們也可自開會中提出一些理論的依據或實務的經驗，而藉著討論，能使社區發展工作能作理論與實務的結合，使工作更落實。因此，我們希望各級委員會能檢討現在的組織，將政府首長與學者專家的比例做適當的調整。

三、各級社區發展委員會應變為常設機構並設置必要之專任專業及行政人員，以利功能之發揮。根據內政部頒布之各級社區發展委員會設置要點中規定，委員會是一個空的機構，委員及工作人員全部都是兼職，只是由社政單位內之社區承辦人（也是兼委員會的幹事），每年將其社區發展計劃（包括規劃、經費、活動等）透過委員會作形式的討論或認可，並無太大實質上的效果；因此，筆者建議各級政府應將此委員會變為一常設機構，地位應參照行政院經建會之與其它部會的關係；當然，在目前要增設單位及人員是不大可能，但省（市）、縣（市）等各級政府首長應可自其所屬員額中予以調整。事實上，此委員並不需要太多的人，其中主任委員及委員均係兼任，執行秘書也可由社政單位主管兼任，下面只要有兩至三位研究員（屬專業人員，負責辦理審查、規劃、督導、考核、諮詢等工作）、一兩位行政人員即可，如此，當能更發揮委員會的功能。

四、調整鄉鎮市區之社區發展委員會之組織及任務，以收實效。鄉鎮市區之行政組織，不若省、市及縣。市政府組織之龐大，各單位間之協調聯繫也較為方便，依照現在的組織方式，徒具形式而無實效；因此，筆者建議可否仿照美國的社區福利委員會（Community Welfare Council）之型態及功能，將現有之社區發展委員會擴大容納當地的福利、教育、衛生、康樂等機構團體的代表，共同集思廣益，溝通協調，分工合作，在政府方面，由於

他們的參與，多了無窮無盡的資源，在民間機構方面，由於政府的重視，更肯定了他們的信心；事實上，這種方式和目前在臺灣省社區發展後續第二期五年計劃中新推動的社區社會福利服務體系及臺北市新倡導的區域性社會福利計劃都頗為近似，何不將其與社區發展委員會相結合，以發揮更大的功能呢！

以上所提四點淺見，僅係個人粗淺之看法，尚請各位不吝指正。

叁、如何以區、鄉、鎮為工作範圍，由政府 協調警、民、衛、教及私立團體共同推 動社區發展的新構想

主持人：李主任欽湧（東海大學社會工作系、所）

主講人：李股長淑容（臺北市府社會局第五科）

講詞內容：

壹、前言

社區發展工作，根據聯合國的定義，是一種有組織的努力，鼓勵當地人民以自助合作的力量，與政府或志願機構協助的技術相互配合，以改善社區生活條件。臺灣地區自民國五十四年開始辦理社區發展以來，在地方民眾的積極參與和政府單位努力的推動下，已獲致相當的成果；但另一方面也隨着社會的變遷、都市化的結果面臨若干新的困境與需求，需要新的策略來予以突破。臺北市府社會局自去年（七十五年）四月以來，為了加強結合各公私立機關團體，

動員區級社會資源，並發揮政府協調、整合的功能，遂有召開「區域性社會福利會議」的擬議，在各區分別邀集警、民、衛、教及私立團體就如何互相協調配合，召開區域性福利會議，目前已在中山、北投、南港、士林、內湖等五區辦理過，未來將陸續在其他區展開。辦理以來，對於增進各區地方性需要的瞭解及促進各機構的溝通連繫，均發揮了相當正向的功能。本文擬以區域性社會福利會議為藍圖，來談談「如何以區、鄉、鎮為工作範圍，由政府協調警、民、衛、教及私立團體共同推動社區發展的新構想」這個題目。依個人之見，至少包括了三個層次，其一，以區、鄉、鎮為工作範圍；因為區、鄉、鎮單位符合目前的行政劃分，其所包含的社區資源較為豐富；比較接近「大社區」的觀念，而且同一區居民、團體、機關容易產生屬於同一地區（行政區）的社區意識。其二，由政府出面協調有關單位；在未來的社會中，政府機構除了要繼續加強其執行的功能外，更要加強其整體規劃、協調配合的功能，積極扮演起樞樑的角色。其三，強調警、民、衛、教及私立團體的整體配合；社區發展是一種多面性、整體性的工作，唯有各單位密切配合，發揮整體的力量，才能使社區發展達到更理想的境界。

貳、各單位協調配合的重要性

社區發展是一種綜合性的工作，牽涉範圍至廣，惟有羣策羣力，始能達到綜合社區力量及強化社區功能的目的。這方面包括兩個層次：其一，是政府內部的警、民、衛、教各單位必須協力配合，因為目前社區發展工作項目，與各單位業務密切相關。例如：守望相助組織，需由民政和警政單位配合，以維護社區安全；媽媽教室需教育單位和社政單位配合，以充實婦女生活；社區心理衛生工作需要衛生、社政、教育單位之共同合作，以確保心理健康；「吾愛吾村」活動需由農業和社政單位互相支援，才能提高農村生活。唯有各單位溝通觀念，戮力合作，才能齊一步驟，有效推動，否則徒然自亂陣腳、原地踏步。

其二，政府和民間要密切配合。先總統 蔣公會說過：「因民眾之力，以造民眾之福。」已故美國總統甘迺迪也會說：「漠視私人資本與企業所能提供

的力量，就如同帶一隊傘兵去『撲滅貧窮』，整個大兵卻按兵不動。」故加強民間力量來推動社區發展乃當務之急。政府的力量有限，而民間的資源無窮，故推展社區發展工作，非結合民間資源無以為功。韓國自一九七〇年推展「新社區運動」以來，所以能奏其功，即在於韓國各界能在行政上建立整體觀念，發揮互助合作的精神；且內外連貫，一致推動；上下呼應，徹底執行（註一），這方面足供我們借鏡，也足以說明各單位互助協調配合乃是成功地推動社區發展的重要關鍵。

參、現況檢討——目前區級單位協調配合所面臨的問題

一、區級社區發展委員會的功能不彰

我國社區發展推廣歷經三個階段：（一）自民國五十四年以來，依行政院訂頒的「社區發展工作綱要」規定，由省、市到縣市以及鄉鎮市區均設有「社區發展委員會」，以為推行單位，分由省主席（市長）、縣市長、鄉鎮區長擔任主任委員，有關單位主管及有關人民團體負責人擔任委員，故此一階段工作由各級業務單位配合推行，而以社政單位為綜合推動機構；（二）民國六十一年以後，政府為精簡機構，各級社區發展委員會撤銷，此項業務交由社政單位繼續處理；（三）民國七十二年行政院修頒「社區發展工作綱領」，再明文規定恢復於省（市）政府、縣（市）政府及鄉鎮市區公所設置社區發展委員會，其委員會設置架構，與前次委員會方式雷同，其重點則在於強調督導、協調、聯繫的功能，目前臺北市即在市政府及十六個行政區分別設有社區發展委員會（註二）。

然以區級社區發展委員會為例，固有部份行政區社區發展委員會能積極負起推動社區發展的任務，然多數行政區以社區發展業務未獲重視；社區發展委員會組成成員較不具代表性，對於推動社區發展不能發揮其影響力；加以區公所社區發展業務經費被刪，使得社區發展委員會會議的召開更為不易，間以成員的出席率不高，致使區級社區發展委員會功能不彰，未能實際負起社區發展

協調、聯繫、督導、推動、經費籌措等功能。

二、政府機關的協調不夠

社區發展牽涉甚廣；其工作項目舉凡社區綠化、美化、社區心理衛生的推動、全民體育運動的提倡、環境污染的防治、守望相助之舉辦……均與工務局、建設局、衛生局、教育局、環保局、警察局等密切相關，需有關單位密切配合，方能有效推行。然以區級單位協調而言，目前行政體制縱的隸屬關係強，而橫的聯繫弱；區長的職等較低，而職權旁落；某些機構，缺乏協調精神，本位主義重，而各自為政；加以部分業務分工不明，職責不清，致使社區發展業務多所重覆，而協調工作始終未臻理想。

三、私立團體的參與不足

根據徐震教授在「最近十年來各國社區發展的作法及其趨勢」中所述，各國在推動社區發展的組織方面，均有由政府當局與民間團體聯合起來共同推動，並儘量鼓勵民間參與的趨勢（註三）。證之我國亦然，內政部曾於民國七十二年十月訂定「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」，同年十二月孫院長亦指示國人要結合民間力量，共同來推動社會福利事業。在政策引導之下，在在顯示結合民間資源的重要性。然不可諱言的，在過去作法上社區發展工作較偏重政府的力量，而私立團體的參與有限，近年來，雖然有較多的私人機關團體參與社區福利工作，但仍有許多的資源未被有效的引導利用。以臺北市為例，目前民間社團有二千四百多個，如果能有效地加以動員，必可匯集成一股可觀的力量。

四、缺乏整體規劃

社區發展的理想，是推行社區發展的單位（社區理事會）或輔導社區發展的單位（如鄉鎮市區公所）對社區內居民的共同需要、社區內的現有資源及社區內特殊福利的問題，都能透過調查通盤的瞭解，進而加以整體規劃，協調有關單位共同行動，以增進社區福利。然衡諸實際，社區理事會或鄉鎮市區公所

，能對社區福利建設自行規劃設計的，可以說少之又少。故社區發展工作無法作有系統的推動，而各地社區福利建設也大多沒有具體而可觀的成效。

肆、他山之石可以攻錯——其他國家的做法

由政府 and 民間聯合起來推動社區發展既是一種普遍性的國際趨勢，本節則要進一步探討其他國家在加強有關單位協調配合方面有些具體的組織和作法，抱著「他山之石可以攻錯」的精神，在衡量國情、關懷國民的前提下，作選擇性的援引，以為我國推展社區發展的參考依據。本節特選美、港、日，作重點性的介紹。

一、美國的「社區福利理事會」(Community Welfare Council) 及「聯合路線」(United Way)

社區福利理事會，是美國推行社區發展的一個主要組織，又稱社會機構理事會 (Council of Social Agencies)，是一個地方性的組織，由區域內（城、縣、鄉、鎮）地方首長、熱心公益人士、衛生局福利機構代表聯合組織而成，旨在統一籌劃整個社區內的衛生福利工作，改善有關機構的服務工作，並進而透過聯合計劃及行動，以滿足整個社區福利的需要。其主要的工作包括：(1) 協調 (Coordination)，(2) 調查 (Fact-Finding)，(3) 聯合行動 (Joint Action)，(4) 改善服務來源 (Improving the Quality of Service)，(5) 共同服務 (Common Services)，(6) 增進公眾了解 (Developing Public Understanding) 等（註四）。

這種組織的優點，是在於經常利用公報或會議方式交換經驗，探求民眾需要，協調各公私立機構避免各單位工作的重覆；再者，社區福利理事會是大批機構的聯合，常可根據調查結果，動員社會上所有的力量，發動聯合行動計劃，或策動共同服務。

近十年來，許多地區性的社區福利理事會多半改稱為聯合路線，而有以下

的轉變，(一)其工作任務已不限於社會機構的協調，而著重於社區的設計與行動。(二)其組成分子已不限於中產階級及各機關首長，而規定必須包括當地的貧民代表。(三)其組織系統及工作內涵，已不再以福利、衛生、康樂來區分，而是以職業訓練、公共住宅及民眾教育為中心(註五)。

二、香港的「區域管理委員會」

香港的社區發展起於第二次世界大戰，而在七十年代才開始有顯著的進展。香港社區發展行動是透過組織來推動，包含有三個層面：鄰坊區域、地方區域及全香港區。

(一)鄰坊區域：強調「組織鄰坊」，自一九七〇年中期，政府一直鼓勵鄰坊組成團體，如互助委員會，係指住在同一層大廈的鄰居組織起來，為共同目標努力，而政府亦能協助他們達到目的。在各區域內，若設施不足，則發動組織擬定方案爭取政府的補助，而這些方案必須是由居民認為共同需要的。

(二)地方區域：係由社區居民共同參與地方事務。「地方管理委員會」透過正式程序討論及解決問題。

(三)全香港區：民眾被指派組織成董事會或顧問委員會。於責成政府制定法律時，扮演了極重要的角色。在一些社會性計劃或運動，如淨化香港、掃蕩犯罪、推展家庭生活教育中適當地加入決策的工作(註六)。

值得特別一提的是香港的「區域管理委員會」，這是一九八一年地方區域行政計劃確定後的新措施，將全香港地區分為十八個區域，每一個區域均設有「區域管理委員會」，委員會由地方居民選出，政府官員在該地方管理委員會中擔任領導及協調的角色，負責研究、估量社區的需要，強化現有的社區團體、組織，推動組成新團體、組織，設計自助及合作計劃。區域行政計劃重點放在地方區域層面的行政效率，以保證政府的措施是負責任的，是針對地方區域的需要與期望而制定的，並使居民充分的參與政策的決定。此外，委員會也提供自己的基金去執行環境改進工作，並推動社區活動。

香港的作法有兩點足提供我們借鏡：

(1)民眾充分參與政策的決定：香港政府扮演積極性的角色引導民眾參與社區決策。透過各種諮詢組織的成立(目前在香港超過三百多個)及區域管理委員會的參與，使民眾能充分表達他們對政策問題的意見。參與者不限於社區領導者，而要能廣泛代表社會上的各個階層。香港政府在引導民眾參與社區決策上扮演著積極性的角色。

(2)五年計劃白皮書的運作：香港地區的社區發展有所謂五年計劃白皮書，由各社會福利公私立機構共同來擬訂執行。每年更換一次，而始終維持五年計劃，透過這種五年計劃白皮書的運作，使香港社區發展有整體性的規劃，機構間互相支援配合，資源作整體性的運用，並避免人力、物力的重覆浪費。

三、日本的「社會福祉協議會」

日本推行社區發展，始於二次大戰以後，一九五〇年(昭和二十五年)盟軍統帥下令，各地均須成立「社會福祉協議會」，此為負責處理當地社會福利工作之民間團體，現已遍及於日本全國各地。

社會福祉協議會，是以地區居民為主，會同地區內社會福祉、保健衛生等各公私立機關組成的民間組織。是透過當地社區有計劃的共同努力，協調機構，擬訂方案來設法解決區域內各種福祉問題的團體。

社會福祉協議會的特徵，可歸納為四點：

(一)是在地區中發現並檢討急待處理的問題是什麼？進而研擬解決之道。

(二)是透過地區中住民自動合作與直接服務的方式，解決地區中保健福祉問題的一種團體組織。

(三)為增進地域社會的福祉，結集一般住民的心聲，發動輿論，以改進或創建社會福祉制度，亦即具有社會運動的性質。

(四)是有關住民福祉的公私機構與團體，互相配合聯繫、共同協力的場所。其組織是以市區的(鎮)村(鄉)為基本單位。設立社會福祉協議會，為一法人組織，而在縣(都、道、府、縣)及中央，亦作系統性的設置。

其工作人員除義務職外，另有組織活動及社會調查之專任職員，其設置比例為平均每每一萬人口設置專任職員一名，目前已成為日本推展社區發展工作不

可或缺的組織。

社會福祉協議會的經費來源，來自三方面，即政府補助、住戶攤派及各界樂捐。其由政府補助之部分，係由中央政府、縣市政府、鄉鎮政府，平均各負擔三分之一。至於民間負擔之部分，則視社區之貧富而定，無固定之數目，其較窮者，亦可以勞力折合負擔費用（註六）。

日本的作法，有兩方面足供我們參考：（一）政府民間合作促進普遍參與，其作法為由政府機關負責政策、預算、規劃、研究、宣導及示範性工作，而由民間團體負責執行工作；且由政府機構提供建築設施，及經費補助，使有心從事福利工作的民間團體不致受限於財力物力的短缺。（二）分工合作，充分發揮組織功能：在組織體系上階層愈高的單位，愈強調政策性、研究性、協調性、指導性的功能，愈基層的單位則愈強調實際執行的功能。組織體系由上而下，職責明確內容單純，不致因事務繁雜而交錯不清（註七）。

伍、由「區域性社會福利會議」出發 ——一個加強協調配合的新構想

本局自七十五年四月以來，分別在各區舉辦區域性社會福利會議，旨在（一）瞭解區域內的個別問題與共同需要，（二）促成地方上有關單位的瞭解認識與協調配合，（三）發動有關單位走向聯合設計及共同行動，（四）增進各區對本局社會福利服務中心功能的瞭解。

區域性社會福利會議，係採會報方式進行。由本局局長及各區區長共同主持，假各區行政大樓舉行。其參與的主要成員包括：（一）民政單位，如區公所、戶政事務所。（二）警政單位：警察分局少輔會。（三）衛生單位：如醫院社服部、衛生所。（四）教育單位：小學、中學校長、輔導室主任及大學社會系主任。（五）福利機構：區域內安老、育幼、托兒機構等。（六）民間團體：社區理事會、各私立民間團體、宗教社團、民眾服務分社、大專院校社團。（七）其它：如民意代表等。約四、五十人參加。

會中就：如何加強區內各福利機構間的溝通聯繫、協調配合？如何做好區

內資源分配，以避免資源的重覆浪費？各福利服務機構在配合有何困難？如何突破？及各單位對本市基層福利服務的建議……等，廣泛地交換意見，並激起熱烈的迴響。

依個人所見，現階段區域性社會福利會議，已發揮了以下的功能：

（一）促進各機構間彼此的認識與瞭解：不少機構的代表表示雖在工作崗位上工作多年，卻對區域內其它現存的機構缺乏瞭解，透過會議上書面資料及幻燈片簡介，增進與會人士對其它機構功能的瞭解。

（二）初步瞭解區域內的問題與需要：如在中山區宜加強風化問題的防治及青少年福利服務，內湖區缺乏兒童閱覽及活動設施等。

（三）宣介本局社會福利工作：使與會人員對於本局社會福利服務的作法及社會福利服務中心的工作均有更進一步的認識。

（四）促成機構間供需配合的初步協調：在會議上可看到某些資源互相尋求配合的呼聲，如某理事會向區公所商借行政大樓的場地；某工專表示願意提供家庭水電修護的志願服務；不少學校及寺廟願意提供活動場地；某兒童發展中心需一樓的復健場所；某老人安養機構需土風舞隊的支援……等等，透過這些資源的提供與需求的配合，使機構的協調已具備了初步的雛形。

（五）獲得民意代表的聲援：民意代表經由會議的參與，對區域內的特殊問題以及社會福利發展方向，有更進一層的體認，而成表願在議堂中代為聲援及呼籲。

（六）尋求社會福利年度計劃的配合行動：在北投區區域性社會福利會議中，本局更嘗試擬訂社會福利的年度計劃，而尋求其它單位人力、財力及物力的配合行動，可說是更跨一步的作法。

（七）建立了初步共識：透過這個會議，使許多機構意識到他們屬於同一區，應為該區的福利共同努力，故有希望會議輪流召開，經常性舉辦及印行區域性刊物的建議。

由「區域性社會福利會議」的首次會議到所謂的「聯合行動」之間仍有一條漫漫長路。但未來在「以區級為單位，由政府加強警、民、衛、教及民間團體共同推動社區發展」方面，希朝以下方向努力：

（一）由政府主導走向政府、民間聯合推動：

過去社區發展的推動，主以政府組織及措施為主要架構，未來要多強化民間單位的參與。區域性社會福利會議，在初期階段仍由地方政府單位來召集，但未來可由政府和民間機構輪流召開，藉由民間和政府建立共識，由民間加強參與，能逐漸淡化政府的角色，由主導者而變成協調者的角色，使資源的提供者由政府擴大到民間。而使社區福利的策動，由政府主導逐漸走向政府和民間聯合推動。

(二)由定期性的會議召開走向委員會的設置：

各區區域性社會福利會議，目前宜持續召開，且至少每三個月或半年舉行一次。以會議作為溝通的媒介，將區域內社會福利事宜，各單位間互相支援協調事項，透過會議共同努力謀求解決。但未來若要達到長期地聯合規劃共同行動的目標，會議或會報的形式是不夠的，必須要更積極地採取委員會的形式。健全組織功能，確立任務職責，依各個機構性質，分設小組，分組辦事，使工作的推動更明確有效。

(三)由活動或方案的配合，走向年度計劃的擬訂：

區域性社會福利會議，宜由初次會議的互相瞭解認識開始，走向協調配合，進而邁向聯合規劃共同行動。合作伊始，由於各個單位各有業務，要作整體協調殊為不易。可由系列活動的合作開始，如共同策動老人或婦女的系列活動；進而以業務或方案的配合為主，如：社區心理衛生方案，親職教育方案……等奠定合作基礎。再在這個基礎上，逐步走向香港的年度計劃模式：根據社區的需要，各機構的方針，社區內可運用的資源做整體的規劃於年度開始前，擬訂年度計劃，作為年度內共同行動、分工合作的依據。

(四)由社會資源的集中結合，走向整體性的規劃運用：

由區級社會資源手冊的編印做起，以強化區級各單位的共同意識及區級各單位間的協調聯繫，再進一步透過這些區級社會資源的集中結合與統一登記，使社區資源能做系統性的規劃運用，使區內社會資源能發揮整體結合的效果。

目前歐美國家社會福利有轉向社區福利的趨勢，而各單位的業務措施也均要在基層中落實。故區、鄉、鎮級層次的重要性益形突顯。如何加強區、鄉、鎮級政府有關單位及民間團體的配合，也更刻不容緩。本文除探討對美、日、港等有關方面的組織及作法外，更以「區域性社會福利會議」為藍圖，來探討由區、鄉、鎮級加強各有關機關協調配合的新構想。未來更盼望此區域性社會福利會議能(一)由政府主導走向政府與民間共同聯合；(二)由定期會議召開走向委員會的設立；(三)由活動或方案的配合走向年度計劃的擬訂；及(四)由社會資源的集中結合走向整體性的規劃運用。使未來社區發展工作透過區域性社會福利會議的運作，以區域內社會福利工作為主要內涵，透過警、民、衛、教及民間團體共同的努力，達到提高社區生活品質，增進社區居民福利的理想目標。

附 註

註一：姚榮齡，「韓國的成就與我們的借鏡——以『新村運動』為例」，社會建設，第七十五～七十七頁。

註二：林瓊雲，「如何透過社區發展委員會加強與警、民、衛、教等有關單位協調聯繫之研究」，七十五年六月，中華民國社區發展研究訓練中心七十五年度研究報告。

註三：徐震，「最近十年來各國社區發展的作法與趨勢」，社會福利第十六期，第九頁～第十六頁。臺灣省社會處印行。

註四：徐震，「社區與社區發展」第九章，第二一六頁～第二一九頁，民國六十九年，正中書局。

註五：徐震，同前註，第二四二～二四三頁。

註六：蔡啓源譯，「香港的社區發展」，社會福利第一四期，第十八～二十頁，民國七十三年二月。

註七：參考社區發展叢書之二十五，「考察日本、韓國社區發展報告」。

註八：楊錫昇，「赴日考察社會福利有感」，社會福利第十五期，第十一～十七頁。民國七十三年十一月。

陸、結語

肆、臺灣省政府社會處推行社區福利體系工作實驗報告

主持人：楊教授蓓（中興大學社會學系）

主講人：林科長平洋（臺灣省政府社會處）

第三科

講詞內容：

壹、前言

本省自民國五十七年開始推行社區發展工作，迄今已有十九年，省府先後訂頒「臺灣省社區發展十年計畫」、「臺灣省社區發展後續第一期暨第二期五年計畫」付諸實施，旨在改善基層民眾生活環境，提昇其生活品質，以增進社會之進步與發展，奠立國家整體建設之基石。此項工作是由社區民眾本著「自動自發、互助互助」的原則，發揮「守望相助、疾病相扶持」的精神，基於社區居民共同的需要，配合政府各項施政措施，有效運用社會資源，共同參與社區環境及生活的改善，以社區基礎工程（公共設施）建設、生產福利建設暨精神倫理建設並重推行為基本原則，從事社區整體建設，謀求均衡發展。

歷年來社區發展工作之推行，在省、縣市及鄉鎮市（區）等各級政府機關、學校、公私團體之密切配合與推動，社區工作志願服務幹部與基層民眾熱烈參與、積極推展之下，已獲致相當優異的績效。截至七十六年六月底止，全省共已規劃建設了四千一百一十八個社區，其中有一千九百二十四個社區經十年計畫規劃成立並已列入後續計畫辦理加強充實其各項建設，受益民眾累計達兩百多萬戶，社區居民咸認深受其惠。惟多年來基層民眾對社區發展工作之推動及參與，仍較偏好於興建社區活動中心、鋪設路面、整建巷道、修築排水溝渠

及綠化、美化環境等等有形的建設，生產福利建設與精神倫理建設方面則有待加強，尤其對於社區福利服務工作，大多缺乏有系統、有計畫、有組織的規劃與推動，難以發揮結合民眾力量，對需要福利或照顧之社區居民提供及時適當而有效的服務。因此，如何輔導社區理事會建立社區福利服務體系，以有組織、有系統、有計畫的方式，提昇基層社區福利服務品質，落實社區福利服務工作績效，使社區內兒童、青少年、老人、殘障者、精神病患、低收入戶、急難家庭及失業民眾，透過社區福利服務運作體系，獲得更為妥善之照顧與服務，乃是本省今後推行社區發展工作的重要課題。

貳、建立社區福利服務體系之構想及其規劃試辦

一、社區福利服務體系之意義

運用推動社區發展之方式，以社區為中心，社區理事會為工作執行單位，對社區居民所辦理之社會福利工作，可稱之為「社區福利服務」。而社區福利服務體系即是指推展社區福利服務工作的作法、系統或組織；也就是社區民眾為對本社區居民直接提供各項福利服務，在政府機關輔導下所組設的一個組織；或提供福利服務訊息的管道；或負有轉介公私立福利機構、團體或個人提供福利服務之功能的單位。換言之，社區福利服務體系是「以社區為中心，推展福利服務的運作網路」。

二、建立社區福利服務體系之構想

現階段社會福利工作的推展已進入新的領域，積極性的社會福利工作比消極性的社會救助更受政府機關及社會大眾所重視，發揮社會福利工作對社會與經濟發展的積極功能，也已成爲政府施政的努力方向，然而消極性的社會救助仍然必要，由於政府施政經費萬端，財力有限，積極性的社會福利事業投資與消極性的社會救助支出兩者間，難以增減取捨。實質上，僅依賴政府的力量推展社會福利工作，是無法充分發揮社會福利工作績效的，爲了提昇社會福利工作品質，增進福利服務績效，推展社會福利工作確有必要運用社會資源，結合

基層民眾的力量共同努力。同時，由於有效運用社會資源及基層民眾的參與，將可擴大社會福利服務的績效，使福利服務工作更落實於基層民眾的需求上。

目前由於社會福利體系不够完整，在謀求增進民眾福祉、提昇福利服務品質的過程中，不免有服務重疊及資源浪費之處，增加基層單位的困擾和行政負擔，降低了社會福利服務工作的效率，產生社會福利工作的死角，未能提供基層民眾及時適當的照顧與服務。而在擴大民間參與，結合基層民眾力量，運用社會資源以增進民眾福祉的作法上，最明確可行的推展策略與組織型態，就是以社區為中心的社會福利服務體系之建立，政府如能妥善規劃輔導，社區能有效建立此一基層福利服務網路，貫徹社區發展「守望相助、疾病相扶持」的基本精神，結合更多的社會資源與民眾力量，以有組織、有系統、有計劃的方式推展福利服務，對社區內兒童、青少年、老人、殘障者、低收入戶、精神病患、急難家庭及失業者等基層民眾提供必要的照顧與服務，將可使社會福利工作落實於基層社區，且獲得更普遍更具體的績效，亦可避免政府經費與社會資源在社會福利工作推展上發生重疊或浪費的現象，提高社會福利服務的效率，並期能使政府節省部份消極性社會福利支出，轉而投資積極性的社會福利事業。

三、輔導社區試辦建立福利服務體系之經過

本省自民國五十七年訂頒「臺灣省社區發展八年計劃」全面推行社區發展時，係以社區基礎工程（公共設施）建設為工作重點，民國六十一年，省府為推動社區整體建設，謀求均衡發展，特訂定「臺灣省社區發展十年計畫」涵蓋「八年計畫」付諸實施，全面並重推行基礎工程、生產福利及精神倫理等三項建設，是項十年計畫內所列福利工作項目略有籌設農村托兒所、成立社區長壽俱樂部、辦理貧苦婦幼救助、貧民收容安置及救助、低收入戶住宅貸款及住宅整建補助、各種互助服務等，而後續第一期五年計畫期間，除參照十年計畫所列工作項目推動各項福利工作外，並因應社會變遷需要，逐漸試辦國小低年級兒童課後輔導服務、殘障兒童日間收托、敬老午餐及居家老人服務等福利工作。

由此可見，目前政府希望透過社區力量規劃辦理之福利工作似已應有盡有，部份社區推動是項工作已見績效，然而大部份社區由於缺乏健全的福利工作

體系，事前未能深入調查瞭解社區需要暨民眾福利需求據以研訂工作計畫，且未按其優先順序次第開辦，致所推動之各項福利工作因無充裕且固定之經費來源而難以持續，在資源之發掘與運用上亦常有力不從心之憾，其福利工作績效並未臻預期理想。換言之，本省推行之社區發展工作，在福利建設方面，雖不能言毫無績效或建樹，惟經仔細檢討後，至少存在著未受重視、缺乏規劃、設施不足、參與不够和資訊不全等五項缺失。

基於前述構想，為瞭解輔導社區，建立福利服務體系，推展各項福利服務工作之可行性，探討其具體作法，本處遂於民國七十二年選定宜蘭縣礁溪鄉龍潭社區、臺中縣豐原市東浦社區、彰化縣鹿港鎮福壽社區、南投縣竹山鎮和興社區、嘉義縣溪口鄉妙崙社區及臺南市北區八德社區等六個社區試辦，為期二年，所需經費由政府各補助五十萬元，並於七十三年二月間訂頒「臺灣省各縣市輔導社區建立福利服務體系指導綱要」，以加強溝通觀念及作法。試辦結束後，東吳大學社區研究所特以上述六個社區為對象進行調查研究評估，其研究報告中指出社區福利服務體系之建立，確能對基層民眾給予更好的照顧，使民眾得到更多的福利服務，而且特別指出社區辦理福利服務工作，必須由政府加強輔導才能做得更好。

七十四年四月，省社會處針對此次試辦情形與工作得失，參考學者所作調查評估意見，研訂「建立社區福利服務體系試辦計畫指導規劃」，於七十四年六月再擇定臺北縣中和市秀山社區、桃園縣八德鄉白鷺社區、雲林縣林內鄉重興社區、臺南縣善化鎮牛庄社區、高雄縣梓官鄉梓義社區、臺東縣臺東市新園社區及花蓮縣新城鄉新城社區等七個社區擴大試辦，所需經費由政府補助四十萬元，其試辦期間亦為兩年，為能確實溝通觀念與交換工作經驗，劃一工作步調，省社會處除同時邀集上述社區有關幹部假南投縣草屯鎮省社會福利工作人員研習中心舉辦講習外，並選定臺中縣豐原市東浦社區舉辦示範觀摩。

本省輔導建立社區福利服務體系試辦期間，對於試辦社區之選定，係由縣市政府選擇具有相當條件之社區，報由本處勘定後實施，以期使試辦計畫獲得預期成效，其勘選條件如左：

(一)社區理事會組織健全，理事長、理事、社區總幹事等領導幹部熱心負責

者。

- (二) 社區內外可運用之社會資源豐富者。
- (三) 社區內確實存在兒童、青少年、老人、殘障者等問題亟待解決者。
- (四) 已興建社區活動中心可供多目標用途者。
- (五) 社區長壽俱樂部、托兒所等配屬組織健全、運作良好並著有績效者。
- (六) 社區已籌設生產建設基金者。
- (七) 社區內無派系糾紛者。
- (八) 鄉鎮公所配合社區建設經費並無困難，並可配置社會工作人員協助、支援輔導社區各項福利工作者。

四、試辦建立社區福利服務體系之工作要求

建立福利服務體系之社區，除繼續加強辦理目前已辦理之福利服務工作外，原則上以社區或鄰近社區為核心，擴大服務項目，提高福利服務之內涵與品質，配合既定年度工作計畫辦理，結合成為能够有效運作的福利服務網路。社區理事會成員除依規定選舉組成外，應依實際工作推展需要設置若干工作小組分別辦理各項福利服務，務使其功能充分發揮，從事計劃性、經常性、持久性的專業服務活動，必要時延聘具有服務熱誠之專業人才為顧問，隨時提供社區福利服務體系各項工作之規劃與推動方法，並在執行福利服務過程中予以技術指導；其各項福利工作要求如左：

(一) 兒童福利服務方面：

- 1. 強化兒童保育措施：
- (1) 充實社區托兒所廚房、寢室設備及教材，提供兒童更佳服務。
- (2) 視婦女工作性質及時間延長托兒時間，以使其無後顧之憂。
- (3) 試辦低年級兒童課後寄托工作及鑰匙兒童課後收托工作。
- 2. 設置兒童遊樂場：於社區活動中心及社區公園內或其他適當地點內增設兒童遊樂設施，滿足其玩樂需要。
- 3. 舉辦兒童文康活動：利用週末、週日或節日辦理兒童文康活動，寓教於樂，原則上每星期舉辦二次。
- 4. 免費提供育嬰保健資料：於社區活動中心內充實育嬰常識資料，提供社

區人士閱讀，以增進育嬰知能。

(二) 青少年福利服務方面：

- 1. 由社區理事會配合社區內國中、國小學生組成社區青少年各項康樂團隊，如國樂隊、合唱團等，以倡導青少年正當育樂活動。
- 2. 發動社區內之兒童青少年組成社區童子軍，並展開各種訓練活動，以榮譽方法，激勵自動自發精神，並辦理各項露營活動，以啟發兒童、青少年之心智，灌輸責任、榮譽、服務、愛國等觀念。
- 3. 輔導優秀社區青少年投入社區服務工作。

(三) 老人福利服務方面：

- 1. 社區老人居家服務：強化既有社區長壽俱樂部，從組織成員中徵求志願服務人員或遴選社區內義務工作人員及熱心人士組成「社區老人居家服務」做直接、間接之服務，熱心服務者應予頒獎表揚。
- 2. 老人保健醫療服務：
 - (1) 加強社區活動中心各項醫療衛生資料，使成為社區醫療活動之主要場所。
 - (2) 請社區理事會洽請醫療單位辦理老人健康檢查、意願調查，並為其辦理一切手續，以利檢查。
 - (3) 洽請社區內衛生室每二個月利用社區活動中心辦理義務健康檢查，嘉惠老人。
- 3. 無依老人之安置：
 - (1) 辦理孤苦無依老人之調查，並徵求其意願，協助其住進公立或私立仁愛之家安養。
 - (2) 強化社區長壽俱樂部功能，引導留鄉而乏親人照顧之老人加入長壽俱樂部行列，隨時舉辦各項文康活動，以充實無依老人精神生活內涵。
- 4. 老人社區服務：
 - (1) 以社區調查瞭解社區老人之傾向及需求，並鼓勵學識豐富、身體健康之老人參加社區志願服務工作，使老人發揮其潛能，以加強老人人力之運用。
 - (2) 利用社區活動中心或其他適當地點辦理老人敬老午餐，並由社區理事會向企業廠場分包一些輕易工作，使老人能予打發閒散時間，並藉以賺取一些零

用錢。

(3) 設立長青學苑，辦理各項語文、書法、繪畫、音樂、太極拳等研習班，提供老人進修機會，滿足老人求知慾。

(4) 辦理社區老人保健座談、慶生會及長壽俱樂部文康活動，以增進社區老人之福利及身心健康。

(5) 舉辦老人與年輕人的聯誼活動，由具有專長老人傳授專知或技藝，藉以鼓勵年輕人向上向善及社會責任感。

(四) 殘障福利服務方面：

1. 調查社區內殘障人數並列冊備查。

2. 由社區理事會與殘障訓練機構連繫，安排社區內殘障同胞接受技藝訓練，並請社會工作人員與就業服務機構連繫，設法輔導就業。

3. 視社區實際需要，開辦社區日間托育中心，以收托社區內之智能不足者，或指定專人全心照顧殘障者，並結合家庭力量，適應社會。

4. 協助社區殘障者診察醫療服務，接洽安排醫師與教育單位給予生理及教育的個案診療。

(五) 精神病患福利服務方面：

1. 病情較嚴重者，社區協助家屬轉送精神病院收容治療。

2. 病情較輕者，由社區理事會主動適時協調鄰近公私立醫療院所派人予以治療，同時輔導病患家屬自行照顧，減輕社區負擔，並益患者身心健康。

3. 經濟情況困難者，社區酌予補助醫療費用。

(六) 低收入戶及急難者之服務：由社區理事會協助低收入戶及急難者申請各種生活補(救)助。

(七) 就業服務與職業訓練：

1. 利用社區各種活動，協助宣導國民就業輔導業務，傳遞職業消息。

2. 發掘社區失業民眾，轉介輔導就業或鼓勵參加職業訓練，以學得一技之長，結訓後就業。

3. 充分與就業輔導機構聯繫，建立擬就業者個案資料，輔導其就業或參加職業訓練，以安定其生活。

叁、試辦社區推展各項福利服務工作之評估

本省輔導社區試辦建立福利服務體系可分為二階段，第一階段為七十二年所選定之宜蘭縣礁溪鄉龍潭社區等六個社區。第二階段為七十四年所選定之臺北縣中和市秀山社區等七個社區，試辦期間均為兩年，以社區理事會為工作核心，下設各若干福利工作組，在責任鄉鎮市區社會工作人員輔導、協助、支援、策劃與推動下，運用志願服務人員，結合民眾力量共同推展，期以有組織、有計畫、有系統的方式，對基層社區居民提供持續性、專業性之福利服務。第一階段試辦結束後，東吳大學社會研究所特以上述六個社區為對象進行調查研究評估，本處亦於試辦期間多次派員實地考察瞭解，茲摘述東吳大學社會研究所「建立以社區為推展社會福利服務工作模式規劃與評估之研究」主要評估意見以供參考：

一、社區居民對福利服務之滿意及需求程度

(一) 兒童福利服務方面調查評估之項目包括失依兒童教養服務、寄養服務、社區托兒所、保育員訓練、低收入兒童生活扶助、文康活動、兒童安親班、健康檢查及疾病防治、社區兒童營、兒童圖書館、社區育嬰中心、社區兒童公園及遊樂場等十二項，其中民眾反應需求程度較高者有社區托兒所、寄養服務、保育員訓練、低收入戶兒童生活扶助、文康活動、健康檢查及疾病防治、社區兒童公園及遊樂場等項，惟因社區福利服務項目繁多，欲全數規劃辦理實非社區財力所能負荷，故民眾反應滿意程度較高者，應視該社區是否規劃辦理是項福利項目而定，多數社區已開辦而民眾反應較滿意者略有社區托兒所、兒童文康活動。

(二) 青少年福利服務方面調查評估之項目包括青少年觀護、職業訓練、貧困急難救助、文康活動、短期收容、就業輔導、體育組訓活動等七項，其中民眾反應需求程度較高者有職業訓練、貧困急難救助、文康活動、就業輔導、體育組訓活動等項，其中多數社區已開辦而民眾反應較滿意者略有貧困急難救助、體育組訓活動等。

(三) 老人福利服務方面調查評估之項目包括農間活動、長壽俱樂部、健康常

識講座、慶生會、郊遊活動、健康檢查、低收入者生活照顧、設置健身設備、趣味競賽活動、居家服務、敬老活動等十一項，民眾反應需求程度均高，其中多數社區已開辦而民眾反應較滿意者有長壽俱樂部、郊遊活動、慶生會、健身器材設備等項。

(四)殘障福利服務方面調查評估之項目包括設置殘障福利工廠、殘障福利商店、職業訓練、文康活動、體育競賽、殘障公共設施、生活照顧、座談會、創業輔導及貸款、義務工作人員訓練等十項，其中民眾反應需求程度較高者僅有職業訓練、生活照顧、創業輔導及貸款等項，上述諸項多數社區並未開辦，民眾反應較不滿意。

(五)其他福利服務方面調查評估項目包括低收入照顧、福利基金籌措、社區環境改善、急難救助、成年民眾職業訓練及就業輔導、勞工教育講座、農業推廣、婦女職業訓練及就業輔導、破碎家庭婦女生活照顧、環境衛生改善、福利服務義工制度、社區調查及研究等十四項，其中依本省社區發展計畫劃為福利服務項目者為低收入戶照顧、急難救助、成年民眾職業訓練及就業輔導、福利服務義工制度及社區福利需求調查等六項，僅就此六項中予以摘述，其中民眾反應需求程度較高者有低收入照顧、急難救助、成年民眾就業輔導等項，而多數社區已開辦，民眾反應較滿意者僅有急難救助一項。

二、調查評估研究之主要發現及其建議

(一)主要發現：

1. 在各項社區福利服務工作中，社區居民對於老人福利及兒童福利服務之需求較為殷切，尤其是老人健康檢查、設置長壽俱樂部、設立托兒所、兒童健康檢查及疾病防治等項最為殷切。對於殘障福利需求最低，次為青少年福利服務需求，而其他福利服務工作上，仍以消極性之急難救助為其主要需求，積極性的福利工作如就業輔導及職業訓練有加強規劃之必要。

2. 由於係試辦階段，社區居民對於福利服務之認知程度不高，但滿意程度卻頗高。

3. 社區理事會之推動、上級政府機關之行政支援、社會工作人員之輔導及社區地方領袖之參與，為社區福利工作能否有效推展的主要影響因素，目前尚有

少數社區對於此項福利措施之實質內涵不甚瞭解，較注重建築及設備之添置，而缺乏軟體的發展。

4. 推動社區福利服務工作最大的功能在於增加民眾之參與感，其次為提昇其服務品質，再次為增強社區意識及居民對社區之認同感。

5. 建立社區福利服務體系推動福利工作最主要的困難是政府補助經費不足，其次為社區配合經費困難，其他依序為社區居民參與程度不够、社會工作人員不足、社區缺乏專業人才。

6. 目前社區推動社區福利服務工作最有效者為老人福利服務及兒童福利服務，推展最困難的為殘障福利服務。

7. 社區居民對於推動社區福利服務工作未來的信心頗高，但對於政府之依賴程度亦頗高，而各社區相互間在推展福利工作過程中，其方向、困難和內涵有明顯的差異性。

(二)建議事項：

1. 以社區為中心的社會福利服務體系有加強擴大規劃的必要性，可以選擇較多數市及社區進一步實驗推展。

2. 加強觀摩研討及宣導工作，使社區居民及社會大眾對於社區福利工作之認知程度與參與程度獲得提昇，並須對各級縣市政府社會行政進行溝通，以發揮督導和支援之功效。

3. 社會工作人員之輔導工作必然要扮演重要角色，成立社區內的老人及兒童福利服務體系，規劃超越社區的青少年福利服務體系，發展區域性的殘障福利服務體系，並以建立老人、兒童、青少年、殘障專業社會工作人員服務體系，提昇福利服務品質。

4. 政府對於以社區為中心的社會福利服務體系應予以重視，給予更高的經費支援和督導及評價工作，以確保社區福利服務品質。

5. 健全社區組織，提昇社區參與感，增加社區經費以加強推展此項工作的支援力量。

肆、試辦成效及未來努力方向

一、工作體系及組織運作方面

(一)各試辦社區由於均係照前述條件遴選，故其理事會組織多屬健全，並均已依工作推展需要設置各福利工作組織，按既定工作計畫執行，對於提昇福利服務品質，擴大福利服務內涵及增進民眾福祉上均有相當助益，且逐漸增加民眾對社區的認同感，對激勵居民參與社區建設，強化社區意識上已產生效益。

(二)部份縣市（如：臺東縣）及鄉鎮市區（如：桃園縣八德鄉）對推動社區建立福利服務體系工作相當重視與支持，配合本處對試辦社區之補助，另予補助經費充裕社區必要經費，以利社區推展各項福利工作。

(三)少部份社區理事會之成員並未深切瞭解社區福利服務工作範圍及內涵，且多數社區普遍缺乏專業人才，復以理事長及理事須受任期二年、連選僅得連任一次之限制，部份社區福利服務工作之推動並未能充分遵循推展原則（把握福利需求優先順序、儘量運用現有社會資源、擴大社區民眾參與、運用志願服務等），因而缺乏長期規劃，成效未臻理想。因此，省、縣市應繼續舉辦相關研習，輔導社區發掘並培訓志願服務人員，並建議中央取消理事會理事長及理事任期連任限制，以利社區福利服務之長期規劃與推動。

二、社會資源運用方面

(一)欲有效推展社區各項福利服務，蒐集調查社區內及鄰近地區有關機關學校、慈善事業機構、熱心公益企業廠商行號、福利機構、寺廟、特殊教育及收容教養醫療機構等基本資料，並建立良好關係密切聯繫，是相當重要的工作，各試辦社區均已逐步辦理，然而在支援配合及實際工作上之運用仍有待加強。

(二)各試辦社區推展各項福利工作，除理事會成員外，多由鄉鎮市區公所有關人員及責任鄉鎮社會工作人員協助、支援及輔導，社區內則多乏專業人才，而理事會成員為熱心民眾經選舉產生，雖為眾望所歸惟專業知能不足工作推展需要。因此，今後除應補助社區發掘及培訓志願服務人員、放寬理事任期限制、加重社會工作人員輔導責任、繼續舉辦工作人員講習、協助延聘學者專家提供專業諮詢、加強宣導並擴大民眾參與外，政府宜考慮獎助社區聘僱專任社區工作人員，以利對社區居民提供長期性、持續性的專業服務。

(三)在物力資源方面，除少部份社區已有足夠之建築設備、器材及必要設施

（如臺北縣秀山社區、花蓮縣新城社區）。對於建築設備，如社區活動中心面積狹小（如臺南市八德社區、宜蘭縣龍潭社區）及器材不足、設施缺乏者，雖儘量運用社區內現有場所、設備，惟對福利服務工作之推展仍有相當影響，宜由政府補助並由民眾配合逐年充實其設備、器材及設施，以應實際需要。

(四)在財力資源方面，試辦社區籌措社區必要經費之方式略有：社區生產建設基金孳息、政府補助、事業機構及熱心公益團體捐助、募捐配合款、社區公益造產收入、舉辦進修、研習等各項活動收入、活動中心借用維護費用收入等，惟試辦社區中僅有臺北縣秀山社區達到經費自給自足之境界，大部份社區對經費之籌措頗感困難，皆期望政府多予補助。據初步估計，試辦社區依與規定之工作要求，持續辦理社區發展（包括建築設備及建設成果維護、生產建設、精神倫理建設及相關活動）及開展社區福利服務工作，每年所需經費為數頗鉅，都市型態社區約六十萬元，鄉村型態社區約三十萬元，方能供各項社區建設及福利工作臻於理想，使基層民眾感到滿意。因此，為了確保社區發展及福利服務工作持續不輟，政府除宜寬籌經費補助社區建設維護經費外，並擴大獎助社區投資與辦社區公益造產事業，增加生產建設基金款額（現為五十萬元），以開拓社區經費來源。社區本身亦應積極結合社區內寺廟、公益團體、事業廠商機構及社區居民共同籌措，以充裕社區必要經費。

三、各項福利服務工作推展方面

(一)一般而言，各試辦社區多能研訂工作計畫順利推展，唯事前之社區需要及民眾福利需求調查、分析等工作仍有待加強輔導。目前尚有二處社區因聯繫配合不夠（高雄縣梓義社區）及鄉鎮公所與社區理事會人員觀念不一致、社會工作人員協助與輔導發生困難（宜蘭縣龍潭社區），影響該項計畫未能按預定進度推動。

(二)根據各社區所作各項福利服務需求與民眾參與意願概況分析報告，列為各該試辦社區第一優先之福利服務均已規劃辦理，令人可喜的現象是民眾對這些福利項目之參與意願相當強烈，民眾對各該社區所推動之福利服務亦表滿意，其中以兒童福利（如設立社區托兒所、興建兒童遊樂設施、舉辦兒童文康活動等）及老人福利（如設立社區長壽俱樂部、充實文康器材設備、舉辦老人各

項文康娛樂活動、醫療保健服務、無依老人安置等)為最。

(三)在兒童福利服務方面，各試辦社區均設有社區托兒所，招收二—三班兒童，人數四十五至九十人，其附設之遊樂設施以花蓮縣新城社區最佳，而宜蘭縣龍潭社區及雲林縣重興社區等處則有待充實，至於充實教材、教具設備、盥洗設備、兒童益智圖書等，試辦社區已較未規劃實施福利服務體系之社區有所改善，兒童醫療保健服務及各類兒童文康競賽活動均已普遍經常辦理；低年級兒童課後收托、營養午餐、特殊兒童諮詢服務等，臺北縣秀山社區、臺東市新園社區等處均已開辦。綜而言之，社區兒童福利服務之推行成效尚稱優良，今後除宜審視經費籌措概況逐年加以充實硬體設備外，由於社區托兒所多利用社區活動中心辦理，影響社區發展整體建設與活動之運用，今後各社區宜儘量利用其他場所或新建建築物以供設立社區托兒所，俾促進社區各項建設與活動之均衡發展。

(四)在青少年福利服務方面，各試辦社區規劃辦理之項目多為設立各種文康育樂班隊、舉辦各項文康育樂活動，顯見係以推展康樂體育活動為主流，並組織團隊參與社區服務，推行成效尚可，試辦社區中大部分社區均已設置體育活動場所，並設置社區圖書室以倡導青少年讀書風氣，惟活動場所相關設備、器材及圖書室各類圖書有待加強充實，至於各類活動之舉辦，亦應妥善規劃安排經常辦理，使之成為青少年社區日常生活的一部份。

(五)在老人福利服務方面，各試辦社區均設有長壽俱樂部，由於社區領導階層人士相當重視此項福利工作，故各社區長壽俱樂部均有固定之活動場所，惟少部份社區長壽俱樂部之場所過於狹小(如宜蘭縣龍潭社區、臺南市八德社區等)，宜參考臺東市新園社區、花蓮縣新城社區、臺南縣牛庄社區等處社區之作法，另覓地興建場所以供社區老人使用。至於居家老人服務、健康檢查及醫療保健、各項老人活動、充實各項活動及文康器材、孤苦無依老人安置等福利項目，各試辦社區多已規劃辦理，成效頗為優良，今後宜繼續加強辦理。

(六)其他福利服務方面，涵蓋範圍相當廣泛，項目繁多，一一與辦並非社區人力、物力及財力所能負擔，故須以民眾需求狀況進行規劃逐漸與辦，目前試辦社區已規劃辦理者為殘障福利、低收入戶救助、急難救助、精神病患收容轉

介、就業服務及轉介參加職業訓練等，惟推行成效未臻理想，今後宜視社區個別差異及實際狀況需要加強輔導實施。

伍、結語

輔導社區建立福利服務體系以加強推動社區各項福利服務，目的在培養社區理事會自行謀求解決社區問題，增進居民福利的能力，並藉以擴大基層民眾參與，結合民間力量，有效運用各項社會資源，以謀求福利服務工作為實效，提昇福利服務的品質。此種以推行社區發展方式辦理社會福利工作的推展模式深具意義與價值，對於現階段社會福利工作之推展具有前瞻性，必須由政府與基層社區民眾共同通力合作，在業務有關人員積極籌劃輔導及支援、社區民眾熱烈參與的情況下，方能有效推展，獲致預期成效。據各試辦社區之反應，其推展社區福利服務工作之主要困難有二，一為人力，另一為財源，政府各級機關宜積極設法補助，並獎助社區開拓經費來源，使其各項福利工作得以持續，逐步提昇其福利服務績效，擴展其福利服務項目。本處為積極輔導社區規劃辦理此項工作，特自七十五年度起函請各縣市政府各指定兩處社區輔導其建立社區福利服務體系，由省各予補助十六萬之經費，規劃籌備工作於年度內完成，自下年度起開展福利服務。省府並於續訂「臺灣省社區發展後續第二期五年計劃」時，將輔導建立社區福利服務體系列為是項計劃重要工作項目，自本(七十六)年度起付諸實施，亦即輔導社區建立福利服務網路已由試辦階段進入全面推行，凡是列入當年度後續計劃指定辦理加強建設暨規劃新發展之社區，均需籌備與辦此項福利建設，並每年由縣市政府指定一至二處社區輔導建立示範性社區福利服務體系，以供其他社區之觀摩借鏡，本處亦將視實際需要擇期調集縣市、鄉鎮市區及各社區有關人員辦理講習，以期全省各縣市工作幹部齊一觀念積極策劃推動，使本省各社區在辦理福利服務工作上更加落實，在增進民眾福祉上更具績效。

綜合討論

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

討論內容：

△中興大學社會學系李鍾元主任發言：

針對社區推行社會福利體系經費困難之問題，可透過社區發展的方法將各種福利措施落實到社區，以充裕社區經費，此在民生主義現階段社會政策中亦有提出。目前臺灣省政府推行社區福利體系亦發揮了社區發展之功能。政府推動各項措施，以社區發展的工作，協調各級政府機構來統合，發揮社區發展的功能，使社區發展成爲前瞻性、教育性及發展性的工作。

△東海大學社會工作系李欽湧主任發言：

關於社區的資源，在經費籌措方面，可利用聯合陣線 (united way) 的方式來推展，此本身是需具有自利利人的能力，才准予加入聯合陣線中來服務他人。以美國目前的 united way 組織爲例，其所包含的機構，本身需具有對社區的影響力或對案主的影響效果，再透過評鑑會評鑑考核結果，才能正式成爲 united way 的會員，其會員及委員會彼此之間亦有契約關係存在。此 united way 的特色有二：(一)款項劃分得很清楚，每年按一定籌款款項的百分比來實行，且集中款項來運用，使成爲正式的基本資源。我們現今的捐款，多半是偶發性的災變所募得，若連續幾次災變，募款亦逐漸減少，而所得募款缺乏統籌之運用，往往無法使其功能得以發揮。(二)聯合陣線 (united way) 中的捐款人可以指定獲得款項的機構及款項的百分比，以此具制度化的安排方式，較具效果，主要就以聯合陣線的方式，統一籌募基金，並達到互助互惠

的原則。

△臺灣大學社會學系張承漢主任發言：

我國目前亦有類似 united way 的組織，但是在位者主要爲工商界的人士，而根據李主任的建議，統一勸募基金是個很好的方法，但如何加強我們這種 united way 的組織，加以擴大，使其真正發揮其效，並促使彼此的協調配合，才是重要的課題。

△社會建設季刊主編岑士麟教授發言：

關於聯合募捐一事，在國外的 united way 有效，而在國內未必有效，原因在於聯合基金會本身組織成員合通與否，另外是一般國人的捐募對象以其信任的對象爲主（如其所信任的政黨、廟宇或教會等），所以未必會捐款給聯合基金會，因此我建議各社區之負責人能多方面利用有利的關係與管道去爭取財源以籌措所需的基金。

△明德基金會研究組主任陸光教授發言：

籌措基金，在國外的組織，經歷一百多年的推行而具有成效，如果我們肯定要，且盡心盡力的去從事，亦不難發揮其成效。

我國在統一勸募經費的情形，尙未推行，而勸募基金本身，單憑愛心是不夠的，另需有金錢做後盾，方能實行，而基本上執行者本身的意願很重要，我們必須要慎思社區發展的基金勸募方面是否真有其必要性及可行性，肯定我們是否要做，如果真的要，即需身體力行，實際的來推動。目前可以由內政部社會司或類似的機構來推行，成立小組，共同研究，召集有關人員及經費，進一步的我們要推行及實際執行的步驟。

△中興大學社會學系任佩玉教授發言：

李主任的構想很好，另外我個人想到一個方式，即每個人在每個月的薪水中應扣除若干元，做爲集體捐募之用，或有計劃的選擇一年中的某一個月做爲

捐獻的月份，大家一起來募捐，另外對捐獻的款數，能否請稅捐稽徵單位予以免稅，鼓勵大家共同配合來執行，以集少成多，集中募捐的款額。

△東吳大學社會學系李明政先生發言：

各位專家先進對經費籌措所談的，主要是從技術方法的層面來談，現在我就常識判斷的觀點來談經費籌措的兩個主要因素：(一)情感因素。(二)投資的重要性，即是否值得投資，以此角度來看我們過去所面臨的社會資源應用之問題。在技術方面的改進是有助於經費的籌措，但另一方面則應着重推行人員及社會大眾是否意識到其重要而願意去推行。目前都市社區人口的比例增多且異動程度變大，且百分之八十以上的受雇者居住在外地，如何運用情感的因素來啓發社區的意識，將大家聯結在一起，是我們應該重視的。

未來的發展方向，可以順應時代的趨勢來調整，為避免事倍功半的消極作用，以地緣為基礎工作，先推行基礎工程建設，另以感情為基礎，推行精神倫理建設，此工作主要以職業取向為主來進行，如此一來感情易於建立，彼此願意溝通協調，實際的工作才易於推行，對目前在經費籌措的方式上也較具實效。

△師範大學社會教育系林振春先生發言：

從陸教授的積極支持，及目前的社區發展看來，前途的確大有可為，但以實際的執行成果來看，成效並不大。過去社區發展的方向是以一大社區為組織，連繫有關單位，由政府來引導，民間來接辦，但從事至今，效益不大，主要問題在於我們所採的是一條路線的做法，單靠政府來做，且一再要求政府放寬經費的限制。在臺灣省北區發展所獲得的成效評估，有如(一)蜻蜓點水似的，只是點到為止，無法實際的在民間生根。(二)拖泥帶水，有錢才做，不夠積極。最後是(三)落花流水，建設完即過去，無法持續以恆。

根據以上的問題，我提出一項建議，即採取二條路線的做法。(一)是政府路線，如成立社區發展委員會來協調各級政府以社區來推行各項政策措施。(二)是民間路線，以大社區的組織方式配合聯合陣線的方法，人民的參與與經費的結

合一起來推行。而如何推動人民來做則(一)可以鄉鎮為基本單位，結合與人民有相互關係之利益團體，加強其參與性。(二)運用具有影響力的重要人物來引導並與社區發展委員會共同協調以影響政府的政策。而專家學者的角色在於傳播社區發展的觀念，以加強由政府組成之社區發展委員會之功效或協助民間發展大社區的組織功效，協調二者以真正發揮社區發展之功能。

△花蓮縣政府社會課戴汝梅課長發言：

在過去由各委員會於地方社政單位所舉辦的活動或召開的會議，委員會本身之代表參與力並不大，而且委員會的召集人多屬一些民意代表或議員，實際上很少有時間來參與，所以人員的參與與意願缺乏基本上就是一個問題。

有關經費上籌措困難，我覺得應先從計劃方案著手，一般我們所從事的方法案，多半屬經常性或政策性的工作，應分別規劃短程、中程或遠程計劃，根據其年度的計劃項目來實施。但經費的籌募，在民間及私人團體方面，能籌募到的資金很有限，所以建議在政府方面，能預先設定社區發展福利基金的最低下限，至少提供百分之五或百分之十，在有經費的情況下，才能推行。所以希望政府能明確的劃定經費比例，實際撥付款項，才有利於工作的推展。

△高雄市政府社會局第四科彭得民股長發言：

高雄市政府在七十四年成立社區發展委員會。高市共有十一個區，在推行社區發展工作，本想多藉助專家學者的指導來籌辦各項活動，但往往因經費預算的問題(如委員會的交通費用的刪減)，而無法推行，這是我們所面臨的困難。另外高雄市自六十八年改制以來，原有五億多的經費，目前仍維持不變，但在社區發展的推行工作項目上已增加了許多(如老人福利、青少年、殘障福利等)，因服務項目的增多，而經費不變，無形中就覺得減少了。建議有關單位向中央單位申請補助，或重新再編列一定的經費，專門提供社區發展之用。

△臺灣省政府社會處第三科洪碧堂股長發言：

今天各位對臺灣省的社區發展批評多而鼓勵少，以目前四千多個社區來看

，仍有某些社區具有相當成效，只是未達到當初所規劃的目標而已。主要原因在於實際的推行機構上，即社區理事會，其委員的組成與任期年限及資格，應由社區居民本身共同參與決定，而不是由委員會本身自行訂定。

另外關於經費的籌措上，以臺南市的社區為例，其考慮社區本身的獨立環境及領導人士對社區運作的企劃，致使其經費籌措上並無大困難。並且選擇具有專業知識的人員來參與理事會的工作，在執行上才能較具成效。從基層先建立起，再輔以經費及專業人力的配合，使社區發展的工作更落實。

△嘉義縣政府社會科陳友義先生發言：

經費不足早已是問題。而且目前省政府的政策，對於社會福利基金的設定，已名存實亡，原因是經費的支付，多半受到財政課的限制，主要是財政單位握有實權，此乃人為因素的限制，導致經費不足，福利措施無法推行。希望社政單位能收集有關之資料，提供專家學者來呼籲財政單位提高社會福利基金之依據，以尋求解決途徑。因缺乏基金來源，且省庫、縣庫可撥之款項有限，如此一來經費缺乏，各種福利政策是無法推展的。最後請專家學者能為基金的籌募，共同來呼籲，期解決目前的問題。

△宜蘭縣政府社會科林鳳池股長發言：

(一)社區發展目前在臺灣省仍有其成效，例如在民政方面的各項活動、衛生方面的醫療措施之舉辦、教育方面的基層文化之推動，及有關單位的考核參觀，社會行政單位辦理的老人、兒童等各項活動，多半以村里的社區活動中心為聚集點來舉辦，此可顯示出其實際的效果。

(二)對於如何協調各級政府發揮社區發展統合功能，建議由內政部或政府有關單位來推行，結合各單位計劃，從基層所預定建設之各項方案上做起，並連合各級政府或各社會行政單位，且擴大至民間團體的參與，共同執行。同時將各項經費連結起來，以利實際的作業。如此一來，可漸拉進政府與民間的感情，並統合社區發展的功能。

(三)六十九年度以來，各項福利法規的陸續頒定，縣市政府規定須編經費加

以配合，以宜蘭市為例，實際所撥付的經費有限而無法真正且全面的實行，因此希望能建議政府，以各鄉鎮未設有社區活動中心之社區做為優先考慮發展之對象，並將經費集中，以著重質的提高來加強社區發展的品質。

■ 主持人張承漢主任作結論：

此次綜合討論的主題可歸納為以下四點：

1. 多數人支持以聯合勸募基金，將經費集中並一次籌募的辦法。
2. 關於地方政府社區發展基金經費的缺乏，建議政府由徵收之地價稅來考慮列入來源之一。
3. 有關基層組織的問題，應重新考慮與規劃。
4. 關於經費或計劃方案，建議內政部社會司邀集各專家學者及各立法、行政機構實際執行措施的人員，徵求意見，了解問題的癥結，來協調及尋求解決的辦法，以促進社區發展工作的推動。另外分清需要立法的部分，即透過立法的程序；不能立法的部分，了解如何加以改善，藉助實際的參與者共同的努力，來加以改進。

閉幕式

主持人 徐主任震致詞：

本人謹代表「中華民國社區發展研究訓練中心」與「東吳大學社會學系」謝謝各位的光臨，以及參與討論；特別感謝四位報告人、五位主持人。會中各位提供的寶貴意見將於整理後提交「社區發展季刊」發表，俾作為內政部社會司進一步規劃社區發展工作及制定社區發展法規之參考。