

「社會性需求」再探

王順民

——以老人庇護性社區(sheltered housing)服務方案的需求評估為例

本文原文為：Social Need Revisited。作者為 Susan Clayton。取材自 Social Policy Vol. 12:2. Pp. 215 - 234。文章採取是「譯」、「述」的方式，一方面整理出該文的大要，並加上個人閱讀後的心讀，摘譯成爲這篇短文。

前言

探討社會政策時，「需求」(need)的概念是基本的。事實上，大部分的福利服務也正是因應需求而被設計與提供的。然而，一般的學者較少注意到：需求評估如何被運用在政策形成的過程中。顯然，需求評估(need assessments)是極爲重要的，這是因爲在一定的福利資源底下，某一群體對於某一服務方案的需求與提供，勢必會影響到另外一個群體的利益。這裡牽連出群體界域(territory)、社會正義(social justice)以及政治經濟社會等結構性條件限制等等的概念性意涵。

當人們論述「需求」一詞時，彷彿這些的論述都可以被視爲一純然客觀性的事實——而這些事實也可以透過正確的方法來加以清楚地確認。事實不然，「需求」的界定，不可避免的涵攝到某些的價值預設。但這也並不意味著我們就要放棄需求這個概念。事實上，相對於「功績」(merit)、「市場機能」(

market forces)等原則，「需求」也可以成爲福利服務的規畫與分配中，相當重要的準則之一。因此，當前的工作可能是在社會政策的發展制定過程中，更清楚地找出確認需求的方法以及掌握有關需求的各種假設。

企圖探討社會性需求時，都會遭遇到難題與批評。這是因爲「需求」一詞著實地錯綜複雜，並且涵括各種不同的詮釋。不過，即使如此，當我們試圖規畫社會服務方案時，在評估各個團體不同的需求時，政策規畫者往往還是必須借助於方法，以便於能夠界範出不同需求的優先順序(priority)。

這些年，各種評估地區性住宅需求的方法，已經被廣泛討論，並取得共識。然而，卻是較少涉及到以「庇護性社區」(sheltered housing)服務方案爲主的需求評估。也因此，無論是在方法論上或者判斷上都是莫衷一是，導致出現各種不同的標準。連帶地，對於未來需求評估的看法不一，而形成政策規畫上的難題。因此，本文正是嘗試著將 Jonathan Bradshaw 對於需求類型的區分運用在老人的庇護性社區(sheltered housing)的服務方案上，藉以回應當

前的難題：究竟目前官方政府所提供的老人庇護性社區的數量是要減少，還是要增加？

以下，我們將分別陳述 Bradshaw 所建構出來的四種需求模式分類，它們分別是：『表達性需求』、『自覺性需求』、『規範性需求』與『比較性需求』。並且將它們各自的概念內涵，引導到有關老人庇護性社區的服務方案上，藉以重新思考 Bradshaw 需求模式的內涵以及它對於政策形成的意義性。

〔注〕

有關 Bradshaw 的需求模式——『表達性需求』(expressed need)

按照字義，所謂的『表達性需求』係指當人們感受到某項的服務方案的請求時，會透過行動來滿足該項的需求。以本文為例來說，就是指老人會填寫好申請表，再經由遞補或轉介的方式，來滿足老人要求庇護性住宅的需求。

不過，這種以申請表的數量作為住宅需求評估的指標，還是有其內在性的缺失。比如：可能不知曉該項服務、或者惟恐會被「標記」(stigma)與失去獨立的自主性，乃至於有老人無法或者不願意完成填表登記等等的情形，而這些情形都會將有庇護性社區需求的老人，排除在需求的統計之中。其中，最明顯的現象是：往往那些最需要庇護性社區需求的老人，往往會因為個人生理上的限制（像是行動不便或者表達有所困難時），而無法完成登記的手續。

此外，如何評估『表達性需求』的「確實性」(validity)也是難題之一。這裡面包括：有些的申請者並不是有迫切性的需要（可能其現有的居住環境就相當不錯或者申請的目的只是為了日後的著想）、無法清楚地感受到該項需求以及所要求的遠超過該項服務方案能提供的。

最後，要說明的是 Bradshaw『表達性需求』的概念類似經濟學所慣用的『需求』(demand)一詞。不過，這二者還是有所區分的。以本文的例子來說，老人庇護性社區的『需求』(need)，政府會給予若干的房屋補助，但是，隨著房租的上漲（這時，政府的補助還是有限的），勢必會誘使某些的申

請者，改尋求其它的居住形態。

連帶要補充是：Bradshaw 的『表達性需求』，也可以是以「群體」作為分析單位——比如以租屋組織作為需求表達的行動者。事實上，這種以組織為主體的表達方式，有時反而可以引發新的需求，藉以鼓勵人們要求品質更好的服務方案，或者是誘使人們將其個人的『自覺性需求』(felt need)轉換為『表達性需求』(expressed need)。只不過要注意的是，這種組織性的訴求方式，並不適用在本文的例子。

有關 Bradshaw 的需求模式——『自覺性需求』(felt need)

Bradshaw 將『自覺性需求』等同於『欲求』(want)，並且以詢問群體成員對某一需求的感覺與否來界定自覺性的需求。顯然，『自覺性需求』的焦點是擺在：人們對於需求「主觀性」的感受。

有關『需求』(need)與『欲求』(want)，二者關係複雜，並且我們也很難個別地析離出它們的意義。不過，以本文的例子來說，當問及老人是否喜歡庇護性社區時，有些人會給予正面肯定的答案，但是，同時也告以他們並不察覺到有需要這種特別安排的需求；然而，對那些迫切的需要者來說，他們反而是寧願安於目前的處境，而不要求該項的服務安置。

事實上，『自覺性需求』的指標也是必須的。透過這指標我們可以計算出上述『表達性需求』所漏失掉的需求人數。這其中包括有：那些事先沒有聽過、不知道如何辦理以及以為自己沒有資格的老人的需求數量。當然，這種『自覺性需求』的陳述，也可以帶給主事者過去所沒有想到過的需求指標，以及提供該項服務方案未來『表達性需求』的若干線索。

大部分的調查都指出：庇護性社區深受老人的歡迎。但是，當政府真正地給予房屋補助時，這些的老人卻不見得會搬過去——除非該住宅環境與設計令老人滿意。但是，這些的研究也指出未來的趨勢將會是需求大於供給。

不過上述的調查，我們也有些的質疑。比如說老人的『自覺性需求』可能

會受到下列因素的影響。包括有：調查時，問句的詢問方式——您是否「喜歡」、「想要」、「需要」這項庇護性社區的服務；描述居住類型的方式——庇護型的社區 (sheltered housing schemes) 或者看護型的社區 (warden controlled schemes)；老人個人對於該項服務方案的感受以及該地區服務的品質等等因素的影響。此外，與其它老人之間需求的對照、比較，也會左右老人本身的「自覺性需求」。至於，老人個人的經濟能力，也可能會影響到個人的「自覺性需求」，不過，以本文之庇護性社區的服務方案來說，由於是強調補助性質，因此，個人財力的因素，將不會被過度地凸顯。

最後，要說的是：「自覺性需求」是一個很難以操作的概念。這意涵著：這種指標的找尋是相當困難的；同時，我們也很難將這種有問題的指標應用在需求評估上。

有關 Bradshaw 的需求模式——「規範性需求」(normative need)

Bradshaw 給予「規範性需求」的定義是：該項需求是由專家、主事者以及各種社會科學家，從不同的狀況裡界定出來的。因此，所得出的指標具有「客觀性」與「明確性」。

事實上，有時候對當事者來說，已經是一種自覺性，乃至是表達性的需求了。但是，往往還是必須等專家評估以後，賦予正式的「合法化」(legitimation)，而後，才成為被接受、認定的一項需求 ("approved" need)。

以專家來參與「需求」界定的好處在於，專家比較沒有個人利益上的顧慮，因此，可以從周全、專業的立場，來進行需求評估。相對地，當事者往往會在私利考量底下，不自覺地會產生「不實」(invalid) 的需求評估。因此，整體來說，「規範性需求」指標的建立，還是有其必要性的。

不過，在這裡我們也必須注意：即令是凸顯出專家的倫理中立與專業知識的特性，但是，專家的評估背後也同時蘊涵著某種的意識型態，或者反映出某一種行政科層的管理心態。

以本文的例子來說，對於有關「規範性需求」，可能產生的問題是：誰來決定老人的「規範性需求」——行政人員、醫生還是專家？而這些的「規範性需求」又是否真的是如此 (valid)？再者，專家在進行需求評估時，往往宣稱他們悉於確認出個體之間不同的需求，但是，這種相對於他人的需求，運用在政策形成過程中，卻有其限制。比如：如何在有限資源下進行配置 (allocation)、以及如何以「需求」來進行資源的分配 (rationing)？連帶地，專家所得出的「規範性需求」還是無法迴避當事者對於「需求」評估時的「確實性」(validity) 問題。

因此，以本文為例，庇護性社區服務的目的與效益，以及服務的對象是誰（究竟是以生理老化的殘弱程度，還是以年齡來分），諸如此類的問題，專家們都還沒有取得一致性的共識。事實上，這也告訴我們說：有關服務方案的評估，也涉及到價值的認知。比如說：到底是視該項服務為一種「救濟」？還是一種「權利」？或者只是眾多選擇中的一種類型而已？

其次，Bradshaw 對於「規範性需求」的指標，也沒有詳細論述該項需求是如何地被確認出來 (identity)。同時，所謂「規範性需求」的主體者，不應該只限於已經使用該項庇護性社區服務的老人，還應擴及到其它並沒有表達需求意願的老人身上。

總結地來說，使用「規範性需求」這個需求模式的好處在於：明確地建構出需求的「範疇」(category)，以及對該項需求的量度。再者，也可以透過問卷調查的方法，對該項服務方案進行評估。不過，即使如此，「規範性需求」也同樣面臨到下列若干的質疑：

1. 所得出的需求指標是否「可靠」(valid)？是否會忽略了其它較為模糊、不易量度的指標？
2. 專家所做的需求評估，也會受到其它外在因素的制約影響。比如：經費、人力與政治經濟大環境等。因此，往往不易獲得「客觀性」(explicit) 的需求評估。

3. 最後，即令「規範性需求」的指標是明確的，但是，由於該項指標的建立，本身就是一種社會、文化性的建制 (socially construction)，比如指標本身

內蘊有專家與大環境的意識型態等。因此，就其本質來說，『規範性需求』還是相當「主觀性」的。

有關 Bradshaw 的需求模式——『比較性需求』(comparative need)

『比較性需求』的量度是預設在相似的情境中，比較二種類群在不同條件下的需求反應。以本文為例來說，庇護性社區是預設涵括生活上可以自理的(fit person)以及生活上需要協助的(frail person)二種類型的老人。因此，我們可以透過這二種類群個別性需求的相互對照，來得出所謂的『比較性需求』。連帶地，我們也可以將『比較性需求』的概念，擴及到不同情境、不同類群彼此之間需求的比較。

顯然，透過『比較性需求』的指標，我們可以確認出某項的服務方案在資源配置與分配上的得當與否。比如：即令是在供給不足的情況下，但是，透過審慎的標準與分配方法，使得那些急需的申請者，也能獲得及時的幫助，這時候，就沒有所謂「相對剝奪感」(「比較性需求」)的情形出現了。

最後，這種『比較性需求』也可以提供行政單位若干的參考，用以說明他們所提供的服務方案對照於其它地區來說，到底是不足，還是過多。當然，我們都了解到這種比較是粗陋、表面的。因為，真正要從事地區性的比較時，還涉及到更多相關變項的考量。不過，對照比較的結果，還是會造成一些的壓力，而產生相競與督促的良性效應。

Bradshaw 需求模式的限制

採用 Bradshaw 四種分類的需求模式(axonomy)，應用在個體身上，可以將個體的需求分類成十二種不同的類型(category)，據以，成為主事者決策時的參考。比如說：當他判定某些類型的需求是真實的，因此，可以對於屬於該類型需求的申請者提供住宅服務；或者是當需求數太多，而資源又有限時，他

可以根據需求類型的優先順序來進行分配(比如生活上不能自理者先於可以自理者)。不過在這裡當然，連帶引發的問題是：這種優先順序判準的爭議性。有關 Bradshaw 需求模式分類可能存在的內在缺失有：

首先，上述四種需求模式的分類，在經驗層次可能無法清楚地解讀。也就是說，無法區分出人們真正的需求歸類——到底這群人是隸屬於「表達性需求」，還是「自覺性需求」或者是其它的需求範疇。因此，所取得的資料將無法作為分類的樣本使用。

顯然，如何確認出人們真正的需求(real need)，會是思考「需求」時的首要工作。因為，這種「歸因」(aetiology)的確立，將有助於需求模式的分類，同時，也可以清楚地了解到當條件情境改變以後——比如像技術進步、人口變遷、生活水準提昇或者服務方案的增加等等，會對需求產生怎麼樣的影響(effect)。

其次，進行需求評估的基本規求是要考慮隨著條件情境的改變，來修正需求。以本文為例來說，當機能正常者(fit person)與需要協助者的老人(frail person)的比率發生變化時，這種庇護性社區服務對這兩種群體的供給比率，也必須做調整。(事實上，這種改變往往也會牽聯到更大層面的調整)總之，這裡主要是在告訴我們說：需求的評估應該是一種動態、持續性的過程——即令這種平衡點的取得是艱難、不可多求的。

再者，Bradshaw 指出：透過需求模式的分類，可以作為決策時的參考，以便於能夠對需求者提供有用的服務供給。然而，真實的情況往往是：由於人們對於需求界定的變異性太大(過於不確定)，因此，以這種需求評估作為決策的依據時，可能帶來的是不切實際的與浪費的服務方案，自然會忽視了某些人的需求。連帶地，就指標本身的挑選與建構來說，大多數的研究都缺乏「理論內涵」(theoretical)，以致於無法指標出不同服務方案的預期結果以及選擇時的優先順序。因而，期待透過需求評估的研究，來獲得效益最大的決策方案時，將是不太可能的。

是以，Bradshaw 的需求模式分類是否可以使決策者面對有限的價值選擇時，能夠提供最多的訊息(maximum information)，顯然，這也是值得商榷

的。這主要的理由是：

1. 調查所取得資料是以個體 (individual, specific) 作為分析單位，因此，以這些資料來作為推論的訴求時——由個體到群體，是有問題的。

2. Bradshaw 忽略了外在條件對於個人需求認定的影響，以本文為例來說，老人對於庇護性社區的需求認知，往往會受到某些因素的影響。像是專家的建議（這種影響尤其深遠）、不同服務方案的補助標準以及過去執行的成效等等。

3. 此外，對於「有需求」(“in need”) 與「無需求」(“not in need”) 之間的界分點 (cut-off points)，也是模糊不清、難以拿捏的。更何況在兩者之間，還有所謂的「邊緣性需求」(marginal need)。因此，應該要發展出一套可以用來說明類型內與類型之間需求「強度」(intensity of need) 的量表。（顯然，Bradshaw 的需求模式，只區分出需求的「密度」：「有」與「無」而已）

4. 至於，以專家為主導所得出的「規範性需求」，由於立場上的差異——對專家來說是以解決問題導向為主；對申請者來說，會是以滿足需求為主；但是，對於政客來說，則是以問政成績、選民利益為主要的考量，如此一來，不僅混淆了「需求」的真正意涵，更加徒增了決策時的困難性。也就是說，需求指標的建構對於決策的助益應是片面、有限的，其間還涉及到更為複雜、深遠的運作機制。

最後，當我們拉大了思考的界面時，除了兩造雙方的需求以外，還應考慮到整體社會性需求 (society's need)。這其中包括了更廣泛性的認知，比如：一個正當社會的必要條件是什麼？什麼的需求是國家要提供的？以及如何範定出資源配置的優先順序？亦即，這不僅僅是個體層次需求的滿足，還涉及到社會、國家整體性的規畫。總之，這裡的意義在於彰顯：即令是單一個服務方案的提供，也必須還原到界面更廣的層次上。而這種政治經濟社會等外在結構條件的指稱，對 Bradshaw 來說，顯然是不足的。

結語

Bradshaw 所建構出來的需求模式分類，可以作為概念範疇上的參考架構 (conceptual tool)。但是，由於「需求」本身就蘊涵著無數的變異與不確定性，致使「需求評估」(need assessment) 有其內在的侷限性。再者，「需求」本身也是一種價值判斷與價值選擇，因此，有關需求「優先性」(priority) 的考量，勢必又蘊涵著更多實質性的互動意涵——比如有：資源的配置 (rationing mechanisms)、資源的效益 (optimizing use of limited resources)、不同服務方案之間的牽聯關係 (interrelationships)、利益團體之間的權力關係 (power relations) 以及政治經濟社會之結構性的限制等。

但是，即令如此，Bradshaw 的需求模式對於我們的終極意義應該是擺置在一種「理想型」(ideal type) 的定位上。至於，它所實有的內涵將會隨著思潮、觀點的演變自我涵攝、充實。

總之：

1. 需求指標是一種社會、文化性的建構，並且與時俱變。

2. 因此，真正的需求 (true need) 是無法只透過某一正確的方法來測得的。自然，我們也就不能將需求評估直接運用在決策上。

3. 就需求指標的建構來說，科學性的研究取向，固然有其積極的意義，但是，卻不能在「價值中立」(value-neutral) 的意涵下，過度膨脹專家的職能（專家萬能論）。

4. 最後，「需求」一詞在政策形成的過程中，兼具多重的作用，它可以是一種「描述性的」（係指職司「表達性需求」的職能）與「預測性的」（係指職司「比較性需求」、「規範性需求」的職能）。換言之，「需求」是多向性的。(multidimensions)

注：這裡的「庇護性社區」指涉的意思是：在該社區中，每一位申請的老人，都可以擁有獨自的空間單位。通常都是平房建築，並且配有緊急安全系統。此外，三十個單位築成一個「區」(scheme)，並有一位看護以協助老人處理日常性的事務。再者，若干的「區」在一起，會有共同的活動大廳、洗衣間、會客室等公用設施。至於，庇護性社區的成員可以分成生活上可以自理的以及需要他人協助的二種類型的老人。