

著 論

建立社區福利服務體系的想法與做法

。趙 守 博。

一、前 言

所謂社區發展，簡單地說，就是社區民衆運用自己的智慧和資源，發揮自助人助的精神，解決社區及社區民衆所面臨的各種問題，進而增進全社區共同的福祉，提昇社區民衆的生活品質。換句話說，社區發展在求社區各方面均衡的發展，促使社區民衆生活不斷地改進與充實。

臺灣地區自民國五十八年開始辦理社區發展以來，民衆對於各項社區發展的建設工作，無不積極參與；各級政府有關承辦人員，也非常努力，非常積極地在推動，並對各種社區發展工作，提供必要的輔導和協助。因而，社區發展已獲致相當大的成果，並且成爲最受民衆歡迎，而民衆也自動自發熱烈參與，用心推動的一項政府施政措施。臺灣省政府每年七、八月間均有有關各廳處的代表組成考核小組到各縣市考核社區發展辦理的情形。每一次考核的正式報告及參與考核人員的實地體認，皆指出社區發展年有進步、受民衆歡迎，民衆也都樂於推動和參與社區發展的工作。

不過，根據考核的結果，我們也發現一個現象，那就是社區發展的三個主要建設，即基礎工程建設、精神倫理建設和生產福利建設中，基礎工程建設一般而言，做得比較有績效。因而，各個社區的公共設施和居民生活環境的建設、改善及社區的美化和綠化，都有相當可觀的成績。至於精神倫理建設和生產福利建設，則做得還不夠深入、切實和有績效。這就是爲什麼我在四年多以前到社會處服務之後，就開始呼籲共同開創社區發展新境界，做到三項建設均齊頭並進，同等重視的原因。

建立社區福利服務體系，即在於強化社區的福利建設，使社區的各方面，皆可均衡發展。

臺灣地區由於經濟快速成長，社會結構及人羣關係急遽變化，民衆在享受

較前大爲改善的物質生活，有比以前大幅增加的收入的同時，也面臨更多的福利問題。不問兒童、老人、殘障等福利服務，或社會救助、就業服務等方面，民衆所需要的福利服務範圍及種類均大爲增加；同時，對福利服務品質也不斷要求提昇。社區福利體系的建立，即在於協助社區民衆解決各種福利問題。

二、社區所面臨的福利問題

具體地說，今天的社區在社會福利服務方面，大概都面臨了左列各項問題：

1. 托兒設施及兒童遊樂場所及設施問題：不問都市或鄉村社區，目前都非常需要增設托兒所，或改善現有托兒所，以因應愈來愈多的主婦投入就業市場的現象。另一方面，由於房屋建築林立、交通的發達、交通工具的複雜化，居住於都市與鄉村社區的兒童，均共同面臨了一個問題，即活動空間不足。所以，如何多設各種兒童遊樂設施和場所，以使兒童可以不必一天到晚「關」在自己家裏，「困」在家裏看電視，而可以有一個活動筋骨、與遊伴同樂以培養羣性，並開闊心胸的所在，是當前社區的福利建設上一個重要課題。

2. 青少年生活輔導問題：青少年時期是一個人一生中改變最多、困擾最多，最需要外界協助、輔導，但也是對一切最容易反抗的時期。因而，有人將此一時期稱之爲「狂飆時期」。今天社區對於青少年，大多已經注意到了他們的活動問題，所以，有很多社區都組織了社區童子軍、或社區青少年體育康樂團隊。不過，如何進一步使青少年培養正確的人生觀，使青少年達到適應上的問題時可以得到必要的輔導，都是社區在福利建設也應注意的重點。

3. 老人福利問題：目前絕大部分的社區，均設有長壽俱樂部。臺灣省已經開發了四千一百個社區，設有長壽俱樂部的有二、七二八個社區。長壽俱樂部主要的功能在於爲老人安排休閒活動。不過，今天居住在社區的老人，並不僅僅需要休閒活動。孤苦無依的必須設法予以安養；子女兒媳必須上班而本身年邁

體弱的，應該設法予以照顧；而精神充沛、體力健壯的則要設法使他們可以再進修、再投入各種社會活動以充實他們的生活；另一方面，老人一輩子為家庭、為社會奉獻，自有可敬可佩之處，如何使他們感受到社會對他們的感激與敬意，也非常重要。凡此都是社區在老人福利工作上所必須要面臨和解決的問題。

4. 殘障者及精神病患的照顧問題：以社區的力量要單獨照顧殘障者及精神病患，當然事實上有其困難。但是並非有如此的困難，社區就不會有殘障者和精神病患。事實上，今天有很多的社區都有亟待收容養護或應特別予以照顧的精神病患和各式各樣的殘障者。這些不幸居民的存在，也是社區所必須面對的問題。而如何尋求有效的方式給予他們照顧，更是社區必須擔負的無可旁貸的責任。

5. 低收入居民及各種災難被害者的救助問題：一個均衡發展的社區，必須做到居民不怕災難，不虞匱乏。換句話說，社區對於居民中屬於低所得的和不幸遭遇自然災害或其他緊急危難事故的，如家屬重病、死亡等，宜有一定的方法或資源為其謀求必要的救助，或給予適切的協助與照顧。社區要真正做到「守望相助、疾病相扶持」，應該對於社區所存在的貧窮和災難救助問題，加以重視並有一套的因應之道。過去臺灣省在推動「小康計畫」期間，曾經鼓勵社區成立仁愛工作隊，以照顧低收入戶者。很可惜這個工作隊沒有制度化，倡導一陣子之後，似乎已經不再存在了。社區福利服務體系的建立，就是希望對於在社區內諸如貧窮、救急、救難的工作，能夠予以體系化、制度化，而有助於問題的解決。

6. 社區居民的就業輔導問題：社區民衆要就業，或者無一技之長而要接受職業訓練，也是今天社區所應設法協助其居民解決的問題。社區發展的推動要稱得上理想，自必須做到使社區民衆的困難與問題，都可以由社區直接或間接透過其他機構或運用社會資源加以解決。就業與職業訓練對於社區的青少年居民而言，非常重要，社區在推動社會福利建設的時候，自不能不對此等問題，也予以重視。

三、社區福利建設的檢討

目前我們臺灣地區所推行的社區發展工作，在福利建設上，當然不能說毫

無績效或建樹。不過，仔細檢討起來，實在有待大力加強，因為在此一方面，至少存在着下列的五個缺失，即未受重視，缺乏規劃，設施不足，參與不夠和資訊不全。現在再進一步加以說明：

1. 未受重視：很多參與推動社區發展工作的人員，對於在社區內從事必要的福利建設，並沒有給予必要的重視。有的甚至對於何謂社區福利建設的意義和內涵，毫無概念。因而有些社區認為只要辦托兒所或籌措一筆生產福利基金大概就是社區福利建設；有的則在福利建設方面乾脆就交白卷，什麼事也沒有做。

2. 缺乏規劃：社區理事會或輔導社區發展工作的單位，如鄉鎮市區公所等，能就社區的福利建設有所規劃設計的，可以說少之又少。因此，社區福利建設無法做有系統的推動，而各地區社區的福利建設也大多沒有具體而可觀的成效。

3. 設施不足：目前社區發展中所推動的福利措施，主要是設置托兒所和長壽俱樂部。至於諸如兒童遊樂場所、青少年活動場所和其他必要的福利設施，大多極為缺乏。就是托兒所和老人福利所需要的起碼設備和硬體建設，普遍所存在的現象，不是無法滿足實際的需求，就是根本沒有什麼設施可言。

4. 參與不夠：所謂參與不夠指兩方面，一是社區理事會成員和社區民衆對福利建設根本不參與或參與得不够熱心，因而未能有錢出錢、有力出力或有主意見出主意；一是指對社區外的各種社會資源不知加以動員或運用。所以，社區福利建設始終不能達到理想的境界。

5. 資訊不全：理想的社區發展工作，應該至少是社區理事會對於社區內所存在的各種福利問題，如有多少兒童需要托兒所，有多少低收入戶有待救助，有多少殘障者需要幫忙，有多少青少年正在求職之中，都應有所瞭解。而另一方面，對於政府或那些機構在社會福利方面有些措施，有那些救助設施，如何去得到政府或民間機構所提供的協助、支援，可向誰去申請補助，以及有那些人和資源可加運用以協助解決各種社區福利問題等等，都知道得很清楚。遺憾的是，今天我們可以說大多數的社區在此一方面都犯有資訊不全的缺失，其福利建設工作的推動因此大受影響。

四、何謂社區福利服務體系

(一)社區福利服務體系的定義及「六何」原則

建立社區福利服務體系，目的就在於針對上面所檢討發現的社區福利建設的缺失，提出因應對策，來有效解決社區所面臨的各種福利問題。簡單地說，就是要使社區民衆都能夠得到他所需要的福利服務和救助。

我要在此特別強調，建立社區福利服務體系，並不是要社區來單獨解決其所面對的各種福利問題；並非要社區單憑本身的力量在社區內包辦社區民衆所需的有關福利方面的軟體和硬體建設。換句話說，並不是要社區自己去設養老院、育幼院或殘障者、精神病患養護場所；而是要社區透過理事會建立一套制度、方法，使社區民衆可以透過這一套制度、方法去得到他所需要的福利服務和社會救助。

因此，所謂社區福利服務體系可以加以界定為「一個社區的理事會針對該社區現所存在的社會福利問題及未來居民的福利需求，所設計擬訂的社會福利服務計畫和制度，經由此一計畫和制度，社區居民可以迅速有效地在社區內或向社區外的公私立福利機關和機構，得到必要的服務和協助。」例如，社區理事會可以在其設計擬訂的福利服務計畫和制度中，決定在社區設置更多的托兒所來照顧社區的兒童；也可以在理事會之內設置一個就業輔導小組，專門蒐集求才求職的訊息並間接透過社工員或鄉鎮市區公所或直接和就業輔導機構聯繫，以協助社區居民求職或求才。又如，社區理事會也可以專門成立一個老人福利小組，一方面策劃社區內必要的老人福利措施，如籌辦各種老人進修、育樂活動或籌建簡易老人活動中心；一方面和社區外的公私立老人福利機構隨時保持必要的聯繫，以在必要時協助社區內必須送往安養機構安養的老人得到安養。再如社區理事會也可以指定專人或成立一個工作小組負責協助社區內的精神病患或殘障者獲得必要的養護。

更明確地說，社區福利服務體系就是要在社區民衆的福利服務上達成六個英文字「W」，即「六何」(六W)的要求。所謂「六何」即：①是何(WHAT)，②何人(WHO)，③何處(WHERE)，④如何(HOW)，⑤何時(WHEN)，及⑥為何(WHY)。茲分別說明如下：

1. 是何(WHAT)：即社區民衆知道可以透過社區福利體系得到什麼幫助、什麼服務；而社區理事會的福利組織或人員知道社區民衆有什麼福利問題和需要什麼福利協助，並知道現有的公私福利機構能夠有什麼福利服務。

2. 何人(WHO)：社區民衆知道有困難、有問題時，可以向何人請求協助，何人可以提供福利服務；同時，社區福利組織或人員瞭解社區內何人需要福利上的支援和幫助，並清楚何人或何一單位可提供民衆所需求的各項服務。

3. 何處(WHERE)：社區民衆經由社區福利服務體系的建立，知道自己在福利上有困難和問題時，可以向何處去獲得必要的幫助；而社區的福利組織和工作人員也知道可以向何處請求福利上的支援，以及社區民衆所需的救助或服務應該送到什麼處所。

4. 如何(HOW)：也就是社區民衆知道如何去請求服務和協助；社區福利組織和工作人員知道如何給予民衆協助，同時也知道如何向有關方面為民衆求得他們所需的協助與服務。

5. 何時(WHEN)：社區民衆知道何時可以請求及獲得所需的福利服務和協助；社區福利組織和人員知道社區民衆何時需要幫助，以及有關方面或社區本身何時可給予社區居民必要的福利服務。

6. 為何(WHY)：意思是說，社區居民透過社區福利服務體系知道自已為何遭遇困難，為何需要協助；另一方面，社區福利組織及工作人員知道社區民衆為何有問題，問題為何而發生，暨社區居民為何可以或不可以得到所需求的服務和協助。

社區福利服務體系的建立，就是要做到使社區民衆和社區內的福利組織和工作人員，在社區民衆遭遇到有福利的困難和問題時，對於上述的「六何」都能一清二楚瞭若指掌，並且立刻得到必要的協助和服務。

(二)社區福利服務體系的基本精神

何要建立社區福利服務體系，其基本精神是什麼，我們也應加探討。我們之所以倡導要建立社區福利服務體系並且立即在臺灣省選擇十四個社區進行試辦，主要是基於下列四個精神：

1. 恢復並發揚光大「守望相助，疾病相扶持」的傳統美德：我們中國傳統

上有一個由敦親睦鄰觀念衍生而出的美德：「守望相助，疾病相扶持。」因而，在傳統上每一村莊、每一部落之內，任何家庭或個人只要遭遇生活上或其他自行無法解決的困難或問題時，左鄰右舍或遠近親友知道之後，一定會各盡所能、各傾全力伸出援手。近年來由於工業化及社會變遷的結果，此一美德似乎日益不彰。提倡社區福利服務體系，就是希望恢復並發揚光大這個傳統美德。

2. 增強社區自行解決問題的意願和能力：社區發展最基本的一個原則，就是一切的困難和問題，由社區憑自己居民的智慧、能力和努力來謀求解決。坦白而言，今天臺灣地區的社區，在此一方面表現得還不如理想。社區居民的福利問題，社區比較有能力可以自行予以解決和化除。建立社區福利服務體系，即在於透過社區自行解決社區福利問題的方式，逐漸來增強社區自行解決問題的意願和能力。

3. 掃除福利行政所可能產生的工作死角：政府所推動的福利行政，理想的做法是要做到每一個需要福利服務的地方，都能有所需的福利服務；每一位需要福利照顧的民眾，均可以獲得所需的福利照顧。但是，由於政府人力、物力和財力的限制，要達到此一目標，實際上有其困難。因之，福利行政之推動，難免會有死角的出現。社區福利服務體系的建立，即希望藉以掃除這些死角。

4. 確信福利服務落實到基層：今天我們檢討現行福利行政，我們不得不承認，還有不少福利措施和做法未能落實到基層。社區是民眾最多基層的方面綜合的生活組織。社區福利服務體系一經建立，即可將福利服務切實帶到基層，為基層謀利造福。

五、建立社區福利服務體系應把握的

原則

社區福利服務體系的建立，是當前社區發展工作的一項新猷和要政，要有效推動、落實生根並開花結果，必須有一套可以遵循的原則。我以為這些原則應該包含下列各點：

1. 儘量利用現有社會資源：這意思是說，社區要解決社區居民的各項福利需求和問題，一方面應該就地取材，不宜捨近求遠；另一方面應該做到：現有

的經費要充分有效運用；現有的設施設備要完全發揮其功能；現有的可用的人力要人盡其力、人盡其才；現有的組織、團體和福利資源要全力加以動員。如非絕對必要，一定不可再增加人員、經費和設施。

2. 一切自立自強：社區對於福利問題，能夠憑本身之力加以化除解決的，不要向政府或其他公私福利機構或外界力量尋求幫忙。能自助即自助，可自強必自強，應自立就自立。

3. 擴大社區民眾參與：社區福利問題是全社區之事，是社區民眾大家共同的責任；而不只是社區理事會或社區幹部所應考慮研究和設法解決的事項。因此，對社區福利問題的解決，應本「社會福利、人人有責」的觀念，由社區所有民眾「有錢出錢」、「有力出力」、「有主意出主意」，羣策羣力，共謀解決。

4. 當先則先，應急則急：對於社區所面臨的各種福利問題，一定要依實際情況，分出輕重緩急的優先順序，輕者宜輕，重者要重，該緩就緩，須急必急，應先即先。

5. 運用志願服務：社區的經費非常有限，各項工作的推行，原則上不可花錢去僱用專責工作人員，一切要靠志工的支援。社區福利服務體系的建立及執行，尤應如此。因此，推動社區福利服務體系，應該運用志願服務。

六、建立社區福利服務體系的要領

建立社區福利服務體系應把握以下幾個要領：

1. 調查瞭解社區的福利問題及需求：社區目前及今後到底有那些社會福利方面的問題和需求，務必要切實加以調查、瞭解並作成紀錄，社區才可以針對社區的需要，在治標與治本兩方面予以滿足。

2. 查明社區可運用的社會資源：要解決社區的福利問題和滿足社區的福利需求，對於究竟現在和以後可以運用的社會資源，有什麼、在何處、如何去獲得？必須要切实查明清楚。

3. 擬訂社區福利短、中、長程工作計畫：「凡事豫則立，不豫則廢」，計畫是非常重要的，沒有計畫，要辦好一件事，可以說幾乎不可能。為使社區福利服務體系可以有效發揮其功能和作用，社區理事會應該依據對有關社區福利問題、福利需求及社會資源的調查所得，擬訂社區福利短、中、長程工作計

畫，俾據以建立福利服務體系，使各項社區福利措施均能落實有效、切合需要。

4. 籌措必要的工作經費：要建立社區的福利服務體系，當然需要必要的經費以應付所有工作上所需的開支。所以，社區應該透過一切可以運用的管道，動員所有可以運用的資源，來籌措必要的工作經費並編製預算，以支應建立福利服務體系和執行福利服務的必要開支和用度。

5. 建立推動社區福利服務的組織體系：「有組織才有力量」，沒有組織必不能產生大的作用，也不會發揮良好功能。因此，要推動社區福利服務體系，應該有所組織。我的想法是，在社區理事會之下成立一個「社區福利服務體系工作組」，在這個工作組之下，至少應該設有「兒童老人福利」、「青少年服務」、「家庭及婦女福利」、「社會救助」、「殘障者及精神病患」、「就業服務」等小組。如果設小組有困難，至少每一項福利服務應指定一個專人負責。再者，為使「社區福利服務體系工作組」的工作更加有效，也可以設置一個「社區福利服務體系顧問委員會」，提供必要的諮詢和指導。

6. 設置必要的福利設施：社區福利問題既然原則上要社區自行解決，那麼，如果理事會研究之後認為實際上有必要，而社區又有能力的話，則應該設置必要的福利設施，以應社區居民之需求。

7. 建立適當的聯繫方法和管道：社區不可能也不必單憑本身之力解決社區福利問題。因之，社區福利組織和工作人員必須與社區內外所有公私福利機構保持聯繫，以取得必要的支援。另一方面，社區民衆要向社區福利組織或工作人員求助，也應有一定的聯繫之道。所以，要建立社區福利服務體系，也應該確立一套社區福利服務組織和工作人員與社區民衆，暨與社區內外各種公私福利服務機關、機構、團體及各類社會資源，可以在必要的時候保持相互連繫的適當方法與管道。

七、結語

社區福利服務體系的建立，不管從社區發展的原始精神來看，或就當前福利行政的實情以論，或以基層民衆實際的福利要求而言，都有其絕對的必要性。我懇切希望所有與社區發展工作有直接間接參與關係的人員，都能深切體會

建立社區福利服務體系的重要性，大家羣策羣力共同來推動社區福利服務體系的建立工作，使每一社區都有其為社區居民服務的福利服務體系，以謀基層民衆各種福利問題的切實解決，俾實現安和樂利社會的理想。（本文為作者於七十五年五月八日在中興大學與省社會處合辦之「建立社區福利服務體系學術研討會」中發表之專題演講全文）（作者為臺灣省政府社會處處長）

【參考資料】

1. 民生主義現階段福利政策（民國五十四年三月廿五日行政院第九〇八次院會通過）。
2. 社區發展綱領（民國七十二年四月廿六日行政院臺七二內字第七五六二號函頒布）。
3. 臺灣省七十三年度、七十四年度、七十五年度社區發展工作考核報告（臺灣省政府社會處）。
4. 臺灣省社區發展後續第一期五年計畫（民國七十年六月八日臺灣省政府第一五七二次委員會通過）。
5. 臺灣省社區發展後續第二期五年計畫（民國七十五年三月廿四日臺灣省政府第一七九五次委員會通過）。
6. 建立社區福利服務體系試辦計畫指導規範（民國七十四年四月臺灣省政府社會處訂頒實施）。
7. 趙守博，臺灣省社區發展工作之現況與未來展望（原載民國七十三年六月社區發展季刊七卷廿六期）。
8. 明德基金會生活素質研究中心，突破生活素質之瓶頸（第三次研討會論文集），（臺北，民國七十二年）。
9. Jil Hyun Lee, Innovative Community Development—Report of International Seminar on Introduction of Innovations through Community Development, (Seoul, Korea, 1983) .
10. Shou-po Chao, The Enhancement of the Quality of Life through Community Development in Taiwan, Republic of China, A Paper Presented at the International Seminar on Community Development (May 8—14, 1983, Korea) .