

台灣社會資源之運用於 社會福利事業：檢討與展望

■謝高橋■

——本文為作者在「變遷中台灣之社會問題與其對策暨如何獎勵民間團體投資或參與社會福利事業」研討會中之講詞

一、前言

社會福利係指社會對其份子：個人或團體之幸福的集體關懷，這種關懷實為社會資源與社會需要之間的平衡。資源多而需要少，則社會福利升高；資源少而需要多，則社會福利無法改善；倘若兩者相同，不論高或低，則社會福利的升高決定於如何有效運用資源迎合需要。

在現代化過程中，臺灣的快速經濟發展已為人們創造了更多財富，即我們的社會比以往擁有更多資源，這些資源不僅足於維生而亦創造了更好的生活。同時，社會人民的需要也增加了，從生存需要、安全需要、情感需要、尊嚴需要，而到自我實現的需要。社會資源與人民需要的增加，反映了我國社會的全面發展與進步，以及我國生活品質的提高。無論如何，不是所有的社會份子，都能同樣地分享國家的成就，因為個人的潛在差異與社會結構的不同位置，使某些人或團體在生活上有不利的條件與機會。這些人的生存與生活需要我們大家的關心與協助。但我們應如何運用社會資源於促進社會福利呢？

二、資源與需要

因為資源與需要的最終起源皆在個人，我們首先觀察兩者在個人的平衡，進而表示在整個社會的平衡。

1. 「給」與「取」的原則

個人的依賴，顯然是可由他人的剩餘來滿足，不論這種剩餘是物質或社會或精神。其實，我們大家分享自然的施與，但自然裏有一種吝嗇，沒有人類的努力自然是不產生她的施與，於是人類需要促使人類努力。從經濟觀點，這種關係可敘述為需要或消費的滿足必須依賴生產。但在社會福利處理依賴的情形，一個人必須從他人的資源（或剩餘資源）獲得其需要的滿足；這個關係也可敘述為社會福利需要的滿足必須依賴剩餘資源。

「給」必須包括所有生產活動、情緒支持，以及所有投入於共同的積蓄。我們自己的生存與生活需要，必須先獲得滿足，然後才能有剩餘。剩餘端賴兩種文化所決定的東西：生產能力與自利的控制。生產的總數減去生產者自我需要的總數，就是可用剩餘。過去，整個社會所能創造超出維生的總剩餘非常有限，於是，個人擁有超出自己絕對自我需要的剩餘也很少。結果，社會能運用於社會福利的剩餘資源相當有限。

一個正常人在其誕生時即完全在接受外界的給予；隨其成長，他接受的逐漸減少而給予的開始發生。到成年期一個人給予量最大而接受量最小，然後隨著邁入老年一個人接受的又逐漸增大而給予的減少了。民主社會的一項期許，就是每個人的幸福是其一生中「給」與「取」的平衡；換句話說，每個人要能够並願意去完成這一平衡。

其實，社會條件與個人差異，常常阻礙給與取的平衡。因而，當多數人取多於給或大多數人在追求維生而只少數人有剩餘時，社會福利是無法實現

。若個人能生產超出滿足其自己需要的更多資源，且能節省剩餘，則他可依賴其自己財富度過無生產能力的老年；若他在成年期的生產階段有巨大給予，但平均分配到老年，則他不能產生剩餘而給予他人。自給與給予他人之間要有平衡，只在剩餘資源不用於自給或自我活動而給予他人始有意義。在理論上，如果每個人給予他自己孩子，或是自給，則社會福利的需要者將是那些不能生產足夠自給的人。因此，一個人在其生活經驗中給與取必須要有平衡，不然給者可能導致窮困而取者可能在於榨取。

2. 社會福利資源的基礎

社會福利資源的分類可作為探討其基礎形成的來源。這種資源的實際分類很多，但我們只著重於概念上分類的層面。有些層面雖是社會學的，但它們對於社會福利有特別意義。我們所謂的社會福利資源是從集體或個人獲得的東西，而可作為表示集體關懷的手段。茲將影響社會福利資源形成之因素分述如下：

(1) 人口：社會經濟越發展，人口品質越好，因此，人口份子的增加，將帶來其資源的增加。同樣地，出生、死亡與遷移也影響社會福利資源。高生育率或生育率升高產生的高依賴人口比例，不僅會降低有限社會福利給付且也阻礙社會福利資源的形成。死亡率增加與減少會因其發生的年齡而有不同的影響；嬰兒死亡率、兒童死亡率、老年

死亡率等降低，所增加的依賴人口比例會減少有限社會福利給付；成年人死亡率降低，所增加的經濟活動人口有利於創造剩餘資源。因為遷移的選擇性，大量的遷入人口將使一地區的生產者團體擴大，而增加社會福利資源；相反地，大量的遷出人口，將造成一地區有較大比例的依賴人口而減少有限社會福利給付。

(2) 期間：集體對社會福利資源的貢獻，在短期事件（例如災禍）比在長期事件較高。例如，許多自願事件為一個短期間是可以延長或省略，一種無營養食物在毀滅生產能源前會持續一段時間，既有庇護所與衣著可以在一段時間的使用而無改變。這種適用社會福利資源的缺陷，在短暫的緊急事件較少壓縮。

另一方面，獲得社會需要的知識，對個人貢獻社會福利資源是重要的，但人民瞭解社會需要時間。當然，某些需要易公開化而迅速地成為眾所週知的，但其他需要可能要一段長時間始能全面地被瞭解。一般而言，如果瞭解社會是重要的，則社會福利資源會隨時間而增加；如果社會需要的智識（如需要的過度誇張或技術失效）會減少個人的貢獻效果，則時間增加可能減少社會福利資源。

(3) 空間：理論上，單位或個人間的物質距離越大，溝通越為困難，結果，單位對社會福利資源的貢獻越少，而為親密團體使用的資源數量與其他團體使用的資源數量之間的差距越大。人口廣泛分散的地區，會使社會資源增加使用於稠密地區，而減少地區間的可用資源。都市化使人口聚集於都市，

同時減少鄰里或地方作為一個社會單位的重要性，因此，整個都市成為社會福利資源聚集的中心，這現象在私人社會福利而不是公共福利計畫最為明顯。

(4) 社會距離：集體份子的社會同質性越高，則對社會福利資源的貢獻越大；反之，社會異質性越高，可用資源越小。無論如何，若異質而有互補，則因互賴關係減少社會距離而造成社會福利資源的增大。

(5) 生產能力的因素：增加生產與生產力的因素越多，社會福利資源越多，我們擬以價值、方法與物質等因素為例說明這一關係。當人們高度強調生產的價值時；當人們的方法包括有效教育、技術獲得、資本累積、使用非人類能源的來源，以及所有這些因素的有效組織時；當可用材料如天然資源有大量供給時，生產能力將會增大，而有限的社會福利資源有最小的壓縮。反之，若社會大多數份子只從事維生活動，則社會的可用福利資源如財貨或人力時間將會非常少。

顯然地，社會福利資源與人口基礎有密切關係，因為後者包含的有利與不利人口條件是社會福利資源形成的基礎。另一方面，人口的有利與不利條件也暗示社會福利需要的性質，因而關聯資源的運用。如果社會需要是地方性的而需要地方補救，則社會福利資源的基礎也可能是地方性的；如果社會需要是地方性的，而不需要地方補救，則社會福利資源必須從一個更包含的基礎而獲得。

3. 社會福利需要

社會福利需要可以被認為是社會份子的不幸與幸福之間的差別，而這種差別是可透過既存的或引入的某種剩餘或某種社會福利資源予以改變。除上述概念可用為探討社會福利需要外，社會需要的知識或技術程度與情感關係也是重要的。

(1) 人口：社會福利需要可依其在一個人口單位內的影響範圍測定，即每人口單位的個案數。另外，人口組成也為社會需要的形成提供基礎。

(2) 期間：一種短期需要或零散需要，是可以忍受而不必滿足，但相同強度的持久性需要，如沒有獲得滿足，可能會嚴重地影響個人。在比較劇烈需要與慢性需要，我們易藉由時間的效果增加對需要強度的感覺。

此外，一種需要可能關聯其發展的階段，在開始時不被感覺，而後僅有模糊的感覺，然後由少數人的瞭解，再擴展為其他人的認知。因此，時間是瞭解一種社會需要的重要因素。

(3) 空間：社會需要在空間上的迅速溝通與流通，會減少其孤立，而增進社會福利資源的運用。當共有某種需要之人們間的距離越大時，他們之間的溝通會越少，終於會阻礙資源在解決需要問題的有效用。

(4) 社會距離：個人間的社會距離越小，則個人的需要越可能為他人所察覺，例如一個離開同質團體之規範的偏差者。但如同團體所有份子普遍有此行為，則需要較少可能被察覺。團體間的差異可能

提示個人對需要的認知。

(5) 生產力的因素：在一個高生產力的社會，更多的需要會被接受為社會福利需要，特別是基本需要較少被否認。另一方面，一個有效生產力的社會，常強調測量與理性方法，這可能導致對物質需要與非物質需要之認知的不平衡，而使不易測量的需要受相當的忽視。

因為現代文明的生活水準重重地依靠人們的生產力，任何阻礙或減少生產力的需要，自然會有優先的認知與處理。社會需要的解決若能創造或恢復更大生產力的價值，而不造成社會福利資源的花費，會很快獲得一致同意而實施，因為這一關係在生產上是可明確證實的。由此可知，社會需要的強調是在其與生產有關的形式，而不是非物質或精神形式。如何平衡這兩種需要的強調是社會福利的一個重要問題。

(6) 重要知識或技術：當過去經驗與未來需要有關強烈關係時；當過去經驗的知識不能藉由言辭與歷史陳述而有效傳送時，幫助過程可能要依靠由長期觀察而獲得的知識。另一方面，當需要非由高水準的技術無法處理時，我們可將廣為累積之客觀知識應用於個案。總之，社會需要若需要長期學習個人的知識及含前進技術的客觀知識始能滿足，則其解決最為困難。

不能經由言辭傳送的過去知識限制了許多以理性為基礎之幫助藝術的應用，因而需要的滿足就被限於家庭或朋友圈的社會福利資源。

(7) 要求情感關係：當家庭與鄰里有一種豐富情

感的生活，則社會福利可自由地使用客觀與物質的協助；反之，物質協助的廣泛使用於缺乏情感關係之人們，可能會毀損而不是支持接受者。因此，他方提供的社會福利需要，若是物質協助，對於有建設性情感的人是有益，而對於敵對情感者將是有害。

三、社會資源的開發與運用

前面社會福利概念的分析，顯示社會福利是社會資源運用於滿足社會需要的結果。據此而言，促進社會福利涉及兩個重要問題：其一社會資源的多寡，其二社會資源的有效運用。若社會資源充足，而能有效運用，則社會福利有最大效果。

1. 社會資源的增加

過去的快速經濟成長，已為我們社會帶來了巨大財富，這些財富用於維生足有餘，使我們的生活跨越了維生階段，向較好境界邁進。民國五十至六十九年，全國所得從五六八億元增至一一、二三七億元；淨儲蓄從四十五億元增至三、六九九億元，淨儲蓄在全國所得的比例，從八%增至三三%。在此國家財富增加之際，民間的消費與儲蓄傾向如何？民國五十至六十九年民間的平均消費傾向從九一%減至八六%，而儲蓄傾向從九%增至二〇%。

依據這些資料，社會財富的增加，不僅使人民能自謀生計，創造較好生活，且也能創造剩餘資源並在增加趨勢。換句話說，人民從其參與生產所獲得的資源，除用於自給之外，尚有剩餘；人民的這種剩餘資源是促進社會福利的主要力量。另一方面

，人民的生活形態也改變了，生活費用中飲食部分的減少，而住育樂部分的增加，更顯示人民生活品質的提昇。這種追求更高的自我生活品質，固然重要，但如周遭他人的生活不能有相稱的改變，將有美中不足，因而人們將自己剩餘協助不能自給的他人，也是提昇社會生活品質的一個重要層面。

社會資源的增大與人口的生產力有密切關係，這就是社會資源形成的人口基礎。在社會經濟發展的影響下，我們的人口已發生了轉型，這種轉型產生的若干人口特徵，將會助於社會資源的加速發展，例如，生育率減少、成年人口比例增加、人口教育素質提高，以及從事非農業人口比例增加。這些人口條件會繼續發展，創造社會人口的更大生產潛力。同時，人口的消費傾向也會繼續減少。基於這兩種有利趨勢，我們可以預測未來民間會有更大的剩餘資源。這些剩餘資源如何被導入社會福利事業是我們發展社會福利的重要課題。

2. 社會資源的運用

促進社會福利，提昇其層次，是政府重要施政之一，唯因政府所要完成的任務太多，甚至隨著社會經濟發展在增加與擴大，但為平衡社會各層面的發展，政府不能將其人力物力集中於對付社會問題，且社會問題的起源深涉人民生活的各個層面，其解決需要人民共同努力於赴。因此，政府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畫」。於此之際，尋求民間力量共同參與社會問題的解決，為作有計畫、有步驟的調配而提此計畫（內政部陳科長解說），是政府的明智決策，

也是增進民衆福利的有效方法。現今，我們在自給之外創造了剩餘資源，但對其有效使用却嫌不夠，這確是「心有餘而力不足」。如能激發人民運用其剩餘資源協助無法自給的他人，則提昇生活品質，建立安和樂利社會更為真實。

無論如何，人們在運用其剩餘資源有自決的權利。自決係指人們的完全自己決定而不迫於社會福利之名。法律與道德會影響自決，但社會福利機構在處理這些限制，只能視為社會實體的部分，而不是其所能運用的強制力。社會福利機構運用不涉及個人自決的外在力量協助人們決定其剩餘資源的使用，貢獻社會。

1. 開發社會資源的方法

依照政府訂頒之「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，邀請民間力量推展社會福利的主要工作方法包括：(1)調查資源；(2)邀集可資提供資源之團體或個人召開座談會，說明工作內容及推動方式，並鼓勵積極參與；(3)指派社會工作人員協助責任區內社會資源之訪視及募集工作；(4)應廣為宣導擴大參與；(5)獎勵有貢獻之團體或個人及工作人員。

這些工作方法中，資源分類調查與可資提供資源之個人或團體的座談會，可能是最重要的，尤其是後者。座談會的成功與否涉及兩項重要工作：(1)社會福利工作必需謹慎設計，並應包括明確的工作目標、工作方式、經費預算與預期成果；(2)與會的團體與個人，應能廣泛參與計畫的討論與決定。至於社會工作人員的訪視聯繫及募集工作，所能發生的

效果可能相當有限，因這項工作需要在地方法上具有影響力或領導地位者較能勝任，社會工作人員目前所能產生的專業領導效果仍是有限。獎勵可能是增強個人或團體實施貢獻之動機的主要力量，惟只靠精神上的獎勵或一紙獎狀，可能還不够強烈，在此物質價值盛行的社會，如能講求物質獎勵特別是減稅，可能會有更大效果，因為它具有轉移資源使用而非資源喪失的效果。

此外，我們必須強調透過社會團體的運作與功能活動，開發社會資源，這可能是一種有效方法。目前，臺灣地區，社會團體的組織與活動已有相當發展，它們不僅擁有地方的名人、領導人物，或富者為其份子，且也有各行各業的專門職業人員，這些重要的個人資源可以藉由團體的發動、溝通與聯繫，廣泛使用於社會，而不為傳統之狹窄人羣關係所限制。這一方式有替代衰弱的家族功能滿足其份子協助他人願望的效果。社會人民的互助，將會在各種社會團體的參與與合作下，具體實現

2. 社會需要的滿足

社會需要不是固定的，而是隨經濟與社會發展的不同程度而產生與變化。這誠如馬斯羅(A.H. Maslow)的需要階級體系，從生理、安全、情感、尊嚴到自我實現的需求。但在需要的轉變中，先前的需要並不全消失，而有累積的現象，因為人們之需要的改變不盡相同，也沒有一致步調。經濟與社會發展只會使社會的需要增多與擴大。

但衆多的社會需要是否都可藉由民間資源滿足呢？不，因為民間的可用資源相當有限與不固定，

所以只選擇能適當社會需要運用民間資源。所謂適當社會需要應是能對民間資源產生吸引力者，例如不為時間、空間、社會距離與高度技術所限之社會需要，可能是最為適宜的。

依照「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」之規定，結合民間力量共同辦理的福利措施為數甚多，幾乎包括政府機構目前所辦理之福利項目，而隨著中央、省、市到縣而增加。這種福利工作項目的設計可能很難發生應有效果。(1)雖然計畫言明實施時可擇重要辦理，但這在認知上不易產生顯著效果而被忽視，個人或團體可能會礙於有限資源，而缺乏興趣。(2)項目多需要龐大的組織與資源為後盾，否則無法辦理，有心之個人只能望之興嘆。(3)項目多屬政府正在辦理的工作，易導致誤解為政府應做的事，而不屑一顧。(4)縣管轄地區內的可用剩餘資源為數有限，但需要民間力量參與的福利項目却特多，這種結合民間資源的設計並不適宜。

總之，這種擬運用民間資源的福利項目，過於籠統不易實現產生效果，要使它們在民間產生一種強烈動機力量頗為困難。無論如何，這些項目仍較適合於透過團體辦理，例如企業、基金會、社團等等。

3. 目前民間力量參與社會福利工作狀況

因為可用資料限制，我們只能依據內政部編印之民間社會福利、慈善事業基金會名冊，瞭解民間力量參與社會福利工作的概況。本冊所列的四十一

個基金會，幾乎都是民國六十三年以後由企業單位提撥基金設立的，這顯與社會之剩餘資源的發展有密切關係，茲就這些基金會的狀況綜合概述如下：

(1)經費來源以基金孳息為主，只有非常少數單位接受外界捐款，或有業務收入，或由公司每年盈餘提撥。

(2)基金總額有很大差異，五百萬元以下者有五八%，五百至一千萬元者有一五%，一千萬至兩千萬元者有一〇%，兩千至三千萬元者有一〇%，三千萬元以上者有七%。

(3)辦理的福利項目可分為單項與多項兩類，單項者（如獎助社會福利事業、老人福利、兒童福利、傷殘服務、社會救助或免費施醫、義診）有二三%，其基金多在十萬元以下；多項者（以社會福利、獎學金及獎勵教育文化為最多）有六八%，其基金多在五百萬元以下（有三分之二）。

從上述有限資料，我們可確定民間社會福利慈善基金會參與社會福利工作有三項重要特徵：(1)經營業務只限於基金孳息，這種業務會相當有限而無法擴展；(2)以有限經費辦理多項福利工作，易流於形式；(3)固定基金太少，又不開源，事業命運易陷於不定。

這些基金會雖由企業單位撥款成立，但應求獨立發展，接受外界之有心人士的捐款和參與，使其

成為真正結合民間力量的組織。另一方面，為配合社會專業化的發展，其辦理項目似應集中與特殊化，以提高服務的技術與品質水準。

四、結語

提昇社會福利有賴民間之社會資源的投入與其在滿足社會需要方面的有效運用。歷年來，我國的社會經濟發展，使更多人們產生更多的剩餘資源，未來這種資源會更發展。這在提昇社會福利創造了有利條件。

民間的可用剩餘資源已發生了，但將其導入社會福利事業仍有待努力。政府訂頒之「加強結合民間力量推展社會福利事業實施計畫」，在創造民間參與的動機基礎，其影響力甚為薄弱，仍需要在工作方法與工作項目多多釐正，使之對個人或團體產生更大吸引力。另外，透過社會團體的功能活動，促進個人或團體參與社會福利活動，不失為一項有效方法。

許多社會福利慈善基金會的創立，是一項可喜現象，但使其有限經費有效運用，卻是其發展的重要問題。按目前基金會以少鼓舞外界參與及多項目的經營方式是難於迎合現代社會的需要而擴展業務。(作者為國立政治大學社會學系教授)