

運用社會資源

從事社會福利工作的途徑

——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

詹火生

何以社會福利工作必須借重社會資源？

福利先進國家的社會福利工作，在一九七〇年代呈現了兩個發展上的轉折；其一是政府逐漸地直接干預提供福利資源的角色和範圍，其二是修正社會福利工作在社會變遷中的功能：從以社會福利工作來「取代」家庭的功能，轉變到以社會福利工作來「強化」家庭功能。這兩個轉折，似乎使社會福利又回到一九四〇年代福利國家誕生以前的型態。當然，以目前所能掌握的資料要預測和斷言未來社會福利發展的方向，可能言之過早，不過可以肯定的是，社會福利事業已經逐漸揚棄過去福利國家由政府擔負起從「搖籃到墳墓」的全程照顧責任，而邁向與社會各種團體相結合的新取向。其實這也就是一九八〇年代初福利學者所提出的「合作福利」(Corporative Welfare)的概念。

如果就福利發展的角度來探討，福利國家的出現，是針對西方三〇年代經

濟大恐慌後因經濟失序引發社會動亂所做的一種反應；從西方社會工業化以來長期社會變遷的過程來看，福利國家一方面代表政府權力的擴張，換言之，就是經濟市場可自由運作範圍的相對減縮。然而，論者往往只注意到福利國家是經濟市場與政治權力間相互作用且互為消長的結果，卻忽略了影響社會福利結構的另一項重要因素——福利國家與社會結合(Social Association)之間的關係——它到底是類比於政治與經濟之間互為消長的關係呢？抑或是一種相互依存的關係？但是可能因為福利國家迅速擴張的結果，反而使社會結合的重要性遂隱而不彰。

所謂「社會結合」，泛指政治權力和經濟市場以外的社會團體，它從最小的「家庭」、「鄰里」到「社區」，以至於血緣、地緣為中心的結合，例如同鄉會、宗親會，甚至涵蓋宗教性和職業性的結合，如宗教團體、同業公會等。社會結合在福利國家尚未出現之前，即已在福利服務的範疇中扮演著十分積極而且重要的角色，甚至成為福利服務的主要供應者(Provider)；後來由於全

民性社會福利體系的建立，使得原本由社會結合所提供的主要福利服務轉由政府機構來供應，亦即公立福利機構成為福利服務重要（甚或唯一）的供應者，因此社會結合在福利國家的福利服務體系中，遂退居輔助性的地位。

隨著七〇年代福利國家發展的轉折，社會結合的地位又開始引起福利學者的注意。由於福利國家的福利服務工作，偏重「全民性」的模式，其特點是由政府福利機構提供標準化和制式化的福利服務，結果不但形成一個組織龐大的社會福利科層體系，更因此忽略了個人福利需求的個別性及特殊性。反而社會結合的福利服務，以地區性和特殊性見長，既能針對地區的個別需求提供服務，又可提供特殊性的福利服務，以滿足具有特殊需求的個人。

再從另一個角度來看，福利國家龐大的福利科層體系，雖然它具有區辨個人需求並據以提供福利資源的功能，但是在相當程度上，福利科層體系下的福利機構卻又必須扮演福利資源守門者的角色，而需要福利資源的個人形成對立的關係，反而因此不易取得一般社會大眾的認同和支持，甚至造成福利服務接受者過度依賴福利機構的問題。反觀社會結合的福利服務，不僅比較不會產生這些問題，而且反而更能激發個人積極參與福利服務活動。換言之，福利國家的社會福利，屬於全社會所有個人福利資源的交換或再分配，而社會結合的福利服務，個別結合即形成一個範圍較小，同質性較高的交換或再分配單位，其認同感與參與感自然較為強烈。

隨著這些有關社會結合福利服務之理念的發展，福利先進國家在緊縮福利支出之際，也轉而鼓勵社會結合福利服務的積極介入，以填補政府福利服務機構退出所留下的範圍，這些範圍主要是個人福利服務，它包括老人、兒童、殘障，以及家庭等福利服務。而社會結合介入個人福利服務的方式，大致採取以自己已有的服務機構提供服務，或是由政府提供經費委由社會結合來提供福利服務，或是由社會結合提供財源委由政府福利機構來辦理等三種，但以前二者較多。

福利先進國家的发展軌跡，是否會在福利後進國家重複出現？要回答這個問題，牽涉到更複雜的社會變遷理論的假設，在此不加以討論。不過，從先進國家再度重視社會結合的福利服務及其發展的趨勢看來，此舉對於一方面有心積極推展社會福利，另一方面卻又苦於政府福利預算不夠大方的我國而言，提供了我們思考的兩個方向。第一個方向是如何取得社會結合的資源？以供社會福利工作之需；第二個方向是取得社會資源之後，如何來有效運用？

如何取得社會結合的資源？

一般所稱「資源」(Resources)，包括人力、物力和財力。社會結合的資源，有提供人力者，如救國團的義務張老師服務、各大專院校的服務性社團；有提供物力者，如世界展望會的山地福利工作；有提供財力者，如某某福利基金會等；其他如社會大眾的捐款、社區發展工作的捐獻，也屬於社會資源。通常社會結合同時提供多項資源，非侷限於單一項目。這些項目繁多的福利資源，大致可歸類為制度化的資源和非制度化的資源，前者是指社會結合的福利資源已有一套制度化的規章、程序或辦法來取得和分配，例如中華兒童基金會就是一種制度化的福利資源。非制度化的資源指的是一種偶發式的財力資源，沒有一套制度化的規章、程序或辦法來蒐集與分配，例如愛心捐款，以及曾經引起社會大眾關注的礦災捐款。而制度化的社會資源和非制度化的社會資源，所存在的共同問題是資源的供給和福利需求之間經常出現不平衡的現象。此外各有不同的問題和困難。

制度化社會結合的資源，最大的困難是不同社會結合之間，因組織性質不同而出現資源分配極端懸殊的問題，因此出現：

1. 社會結合有人力，卻無財力或物力配合的現象，如志願社會工作者之社團。

2. 有財力或物力但卻缺乏人力配合的現象，如慈善基金會，或老人福利協會。

3. 均缺乏人力、物力和財力的社會結合，如殘障福利協會。其次，制度化社會結合的資源，由於各自專注於特殊的福利服務，以致各自為政，缺乏水平的協調關係。

非制度化社會結合的資源，最大的問題是它財力的來源極不穩定，由於非制度化的緣故，所以缺乏正常募集資源的途徑或管道，經常出現一窩蜂或錦上添花的現象。更嚴重的問題是非制度的資源，未能有效地加以分配，結果往往造成「樂捐疲乏」的弊端。

面對著這些問題，為了有效取得社會結合的各類資源，參考東南亞華人社會的經驗，以及福利先進國家的做法，我們針對財力資源的取得方面，建議三點：

一、成立「社會服務聯合委員會」，由各種與社會福利服務相關的社會組合或團體，組成「聯合委員會」，類似香港的「社會服務聯合會」(Hong Kong Council of Social Services) (簡稱香港社聯)，或新加坡的「社會服務聯合會」(新加坡社聯)。由聯合委員會負責擬訂募集和分配「社區福利基金」的方式和辦法，訓練志願社會服務之工作人員，提供福利服務的轉介和諮詢等服務。

二、成立「社區社會福利基金」，類似歐美社會的「社區基金」(Community Chest)或「社會工作聯合基金會」(United Ways of Social Work Services)，訂定詳細募集及鼓勵辦法，由各類社會結合(以志願或慈善社會服務團體為主)，定期或不定期統一募集捐款。再由此基金會依各社會福利團體之性質和需要，加以分配，避免形成(財力)資源不均的現象。同時大規模有制度的募集社區福利基金，更能够激發社會的良知和認同，此「社區福利基金」可依地區需要設立，直接隸屬於「社會服務聯合委員會」。

三、政府應訂立對等補助辦法，凡「社區福利基金」募集款額多寡，即可

獲政府相對等的金錢補助。政府透過此補助方式強化社會結合的福利服務，間接降低公立福利機構直接供應福利服務的成本和範圍。

至於在人力資源方面，為確保社會結合從事福利服務工作的品質，「社會服務聯合委員會」對社會結合之工作人員採取資格審查、頒授證照，或提供志願服務工作訓練等方式。

如何運用社會結合的資源？

動員了社會結合的各類資源之後，我們如何運用這些資源？如果從社會行政的觀點來看，運用社會資源有三種方式，各有其利弊。方式之一是由社會結合直接提供各類福利服務，以滿足個人或家庭的需求。其優點是具有彈性，缺點是彼此之間缺乏協調，容易造成服務重疊的問題；因此必須有賴於前述「社會服務聯合委員會」負責協調、督導和分配資源的責任。方式之二是由政府設立半自主的公立福利機構，以便分配社會結合的資源；這個方式只有在尚無適當的社會結合提供服務，或是不可能建立直接服務的機構，例如大陸災胞救濟總會。這個方式的優點是具有政府財政充分的支持，但其缺點也因此易受政治的壓力。方式之三是由政府直接干預資源的分配，由政府直接運用社會結合的資源，例如早期的義務活動、目前的社區發展工作等。其優點是以行政權力配合，更能產生全面動員的效果，但其缺點為常含有非社會服務工作的志願性質，因此不易激發社會結合自動參與的熱忱。

若是從運用資源的範圍來探討，根據英國約克大學凱瑟琳教授等人的見解，這些社會結合的資源，可運用在下列四個範圍。除了第一個範圍與社會福利工作之供應有直接關聯外，其餘範圍均涉及運用社會資源之人力的途徑：

1. 直接提供福利服務——以個人福利服務為主，包括老人福利、殘障福利、兒童福利和家庭福利。由於這些福利服務具有高度的特殊性和個別性

，所以社會結合的資源最適宜提供這方面的服務。

2. 協助經營社會結合——例如參與地區慈善或志願福利服務社團的各種管理、維護和管理的工作，一般所謂義工均屬此類。

3. 參與壓力團體活動——例如以社會結合的人力，為推動社會對殘障福利的重視，而進行壓力團體的活動，如參與座談會、撰述政策說明、散發傳單等。日前的「環境保護列車」活動就屬於這個範圍。

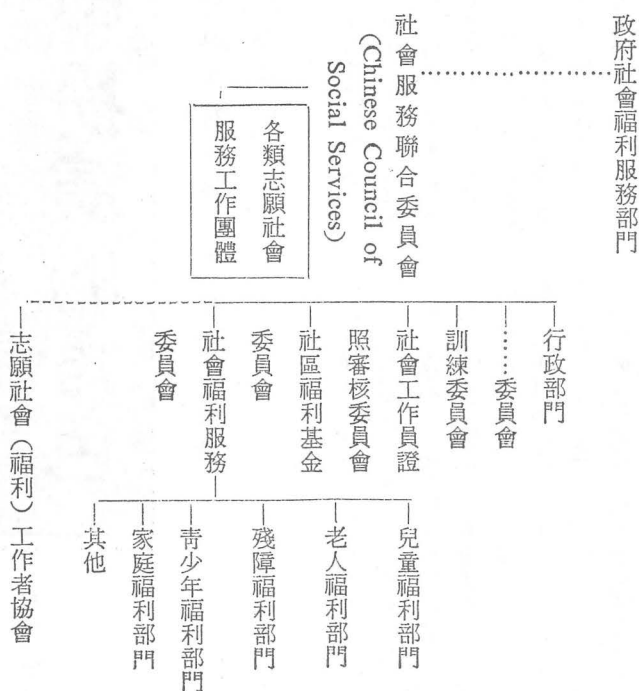
4. 募集基金——運用社會結合的人力資源，發起募集社區福利基金運動；由於社區居民對社會結合的成員較具有親和性和認同感，因此進行募集基金的工作，通常可獲得意想不到的效果。

如果從社會資源的類別來說，在人力方面，可設立「志願社會（福利）工作者協會」，附屬於「社會服務聯合委員會」或單獨設置，並在各地區設立分會，擔任社會服務工作所需之各項人力與志願工作人員之間的供需橋樑。並且提供有志於志願服務工作者一些有關志願服務的意義、態度和技巧等的知識和諮詢。在財力方面，可由「社會服務聯合委員會」成立一客觀公正的「社區福利基金」委員會，有效分配社會結合的財力，使最需要福利服務的個人或家庭，能夠適時得到所需的福利服務。同時，此委員會必須每隔一段時期公布財務分配的情形，以昭公信。至於在物力方面，可併入財力方面辦理。無論是「志願社會（福利）工作者協會」或是「社會服務聯合委員會」必須由具有權威的專業或半專業人士組成，政府應儘量減少介入，以維持社會福利工作的自主彈性。

總而言之，要提昇我國社會福利服務的層次，必須強化社會服務與社會結合之間的依存關係，而目前欲運用社會結合資源所存在的問題癥結，並不是缺乏所需要的資源；事實上，我們社會到處充滿着願意奉獻人力、物力或財力於社會服務的個人或團體；問題是缺乏募集和分配這些資源的組織和辦法。因此，當前社會福利服務的工作重點之一是成立「社會服務聯合委員會」，重點之

二則是制定「志願社會服務法」，以規範志願社會服務工作的原則和途徑，使社會資源所包含的愛心和善心，不致被浪費了。

最後，讓我試擬一個運用社會結合資源的簡要行政架構，做為本文的結論。所採取的模式是成立一個「社會服務聯合委員會」，政府則不干預介入，僅提供財政方面的輔助。



（作者為臺灣大學社會學系副教授）