

# 民間社會資源 在社會福利事業中扮演的角色

張遂琍

——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

社會福利源起於個人與社會的需要。歐洲早自希伯來、古希臘、古羅馬時期即有福利思想，如希伯來的公正觀念、古希臘的幸福論及古羅馬的責任觀念。(白秀雄，一九七七：頁三三)

我國則在三千年前的禮運大同篇中明示：「大道之行也，天下為公」，以老幼孤寡均能有所安頓為福利目標。

早期的福利思想或出自人們至誠的憐憫心，或本於避免死後遭天譴的宗教意識。教會或我國的鄰里家族成為照顧老幼孤寡貧病傷殘的主要來源。

工業革命後，西方社會學向基督新教倫理的福利思想及亞當史密斯(Adam Smith)的放任主義經濟學說。為了因應日益增多的福利需求，各種私人慈善救濟機構如雨後春筍紛紛成立，民間的力

量才是社會福利的主要動力。他們共同反對擴充公共救濟，不信任公共福利機構的功能。在十九世紀末葉至廿世紀初期，私人福利機構達到黃金時期。(Kahn, 1979: 47) 政府應負起照顧貧民的責任，因而遲遲無法建立。(白秀雄，一九七〇：三一四)

一八八六年布斯(Charles Booth)的調查研究發現，倫敦全國人口約三分之一均在貧窮線上下掙扎，社會大眾才認清放任主義的濟貧方式，並未真正解決貧窮問題。(劉脩如等，一九八二：七)

同時體認到，需由公眾的力量協助喪失工作或保障的人面對危機，一方面緩和經濟災害的衝擊，另一方面對社會產生正面效果。「失業不一定是個人懶惰的結果，社會也有責任」(彭懷真，一九八三：一九)如此深刻體認，方使政府採取一連串的福利措施，以緩和各種社會問題的嚴重性，並將社會福利的範圍漸由地區擴大至全社會，由狹窄至廣泛，

奠定英國戰後實現社會福利國家的基礎。

一九四〇年以後，由於社會福利思想的普及和發展，遂邁向「福利國家」的時代，政府的責任不僅是救助一般貧困與社會急需而已；更應積極地保障並促進全民的福祉。(劉等，一九八二：一一)

福利工作由剩餘式(the residual)導向制度式(the institutional)。同時在「危險共擔」的原則上，視濟貧救弱為社會的共同責任，不再是一種慈善行為。

「福利國家」的觀念，對資本主義社會的經濟決定論予以當頭棒喝，市場價格干預政策，並不能解決工業化帶來的諸多社會問題；私人性的福利事業，已無法滿足社會的無盡需求。最好的政府，不再是最少管事的政府，而是充分扶助、指導及主動干預市場操縱及增進全民福利的政府。促使政府社會福利經費在預算支出上直線躍升，福利業務漸次

膨脹。五、六〇年代經濟蓬勃的時期，福利業務的快速擴展幾至糜爛，一九七三年石油危機間接打擊福利計畫，經濟不似前一、二十年的盛況，加上人民對福利的要求愈來愈多，致使政府在不勝負荷的情況下，重新懷疑「福利國家」作法的正確性。

## 二、福利國家時代的困境（註

一）

福利國家經過卅五年的擴張，似乎到了發展的極限。各國政府和納稅人已感到實施福利制度所付的代價太昂貴了。許多計畫不切實際，徒耗公帑。例如，租金津貼未能減輕英、法的長期性房屋短缺和擠迫。瑞典疾病津貼之豐，造成工人高缺席率。官方恐怕國家的週到照顧，會使青年人失去上進心。

現任英國首相保守黨魁柴契爾夫人相信英國的經濟苦惱，是國家對人民的照顧太週到，達到救濟金比工資更划算的地步。因此她主張削減社會福利支出和工業津貼。美國雷根總統亦因龐大的政府赤字而大量削減社會福利預算。

荷蘭、瑞典的社會福利制度面臨破產。荷蘭因凍結工資，應付福利開支，而遭連串罷工，惹起不滿情緒。瑞典的稅收項目冠全球。一九七〇年，瑞典人的入息稅為百分之四十一，一九八〇年時增加至百分之五十二。因此拚命工作者，在這個社會最不合算，導致四百二十萬的勞動人口中，有四分之一是一半時間工作者。

丹麥在七十年代初期，國民不肯削減社會福利支出換取較低的稅目。所以社會福利支出自一九七〇年的二十八億美元，增至一九八〇年的一二四億美元。因此政府要向外國借貸，以資挹注。因而國家面臨信用貸款日益枯竭的境地。

總之，「福利國家」的全民照顧觀念，增進人民的依賴心，甚或認為福利是理所當然的。加之，社會福利業務的不斷擴充，社會行政人員的日益膨脹，遂使政府的負擔加重。在此種情況下，政府雖然採取裁減服務的措施，但是公務人員的人數卻不易精簡。

一九八〇年在巴黎舉行的社會政策會議中，學者專家、商界人士、工會領袖、政府官員們一致同意有求必應的社會福利時代已經過去。現在必須重整經濟，提供更多金錢作投資到生產事業上，少作公共及私人福利的開支。於是他們大聲疾呼，現在是重新釐訂方針以應新需要的時候了！

## 三、「取之於民，用之於民」的新措施

在西方世界飽嘗全民福利政策的苦果時，民間及私人機構的福利功能再次得到重視與肯定。所以雷根總統就職後的首要工作，就是把有些福利方案原由聯邦政府負擔者，或改由州政府承擔，或轉由民間及私人機構負責辦理。

我國的社會福利工作，一切在起步，西方的經驗，實具深刻的警惕作用。

先總統 蔣公會說：「從事社會工作的人員，應該有一認識，即民衆的事，必須以民衆的力量去做，社會事業應以社會力量去推動，不能完全憑行政力量或由政府籌款去辦。」又說：「因民衆之力，以造民衆之福」。就是要我們鼓勵並結合民間力量與辦福利事業。尤其我國當前社會正迅速走向工業化的過程中，爲使各項經濟建設和社會建設均發展，必須積極推展各項社會福利措施，這實非政府單獨所能負擔與顧及，更須發動民間力量支援與配合，以求在經濟快速發展下，全國人民過著安樂的生活。

### (一) 民間團體資源（註二）

舉辦各類公益事業，捐資與辦救助福利服務事業，或宣導正確觀念、推展社會運動等，若能先由團體發揮功能，則其影響必能普遍而深遠。根據資料統計，本省各類人民團體，近年來發展迅速，由民國六十五年底的五千五百零六個單位，增至七十一年底的六千六百五十二個單位，增加率爲二〇・〇八%；個人會員數（自然人）部分，由六十五年底二百五十六萬八千五百九十二人，增至七十一年底的三百三十九萬五千七百五十五人，增加率爲三二・二%。

其中社會團體部分，截至七十一年底，本省目前社會團體總數計有二千八百五十二個單位，其中

以公益事業團體之一千六百八十一個單位，占五八·九%為最高，其次為慈善團體之四百五十個單位，占一五·九%，再其次為婦女團體之三百七十二個單位，占一三·〇%，文化學術團體及宗教團體，分別為三百個單位占一〇·五%及四十九個單位占一·七%。

就個人會員人數來看，公益團體之五十九萬五

臺灣本省社會團體概況 中華民國七十一年年底

人民團體類別	團體	數	個人會員數	百分比
社會團體	二八五二	一〇〇%	九六〇、二七五	一〇〇%
文化學術	三〇〇	一〇·五%	五三、七七九	五·六%
宗教	四九	一·七%	八七、七二五	九·一%
公益事業	一六八一	五八·九%	五九五、〇四六	六二·〇%
慈善	四五〇	一五·九%	六五、九二九	六·九%
婦女	三七二	一三·〇%	一五七、七九六	一六·四%

結果顯示，公益及慈善團體及其個人會員所佔比例最高，說明了現代人對社會福利的關心與參與均與日俱增。

(二)民間資源對社會福利的貢獻

民間資源無論在人力、財力、物力方面皆對我國社會福利具有莫大的貢獻。據民國六十七年臺灣省社會處的報告，當年的各類私立基金會，如私立向上兒童福利基金會，私立郭勝利門紀念基金會、臺灣省私立鮑氏慈善事業基金會、臺中市私立慈善

千零四十六人為最多，占六二·〇%，其次為婦女團體之十五萬七千七百九十六人，占一六·四%，再其次為宗教團體之八萬七千七百二十五人，占九·一%。慈善團體及文化學術團體人數最少，前者僅有會員六萬五千九百二十九人，約佔六·九%，後者約五萬三千七百七十九人，約佔五·六%。

堂基金會、高雄市私立佛光慈悲基金會、臺北縣之張方大慈善事業基金會等共十八個單位，基金總計在十億元以上，用於社會福利事業經費亦有數億元之多，其業務當時係以急難救助、殘障收養、貧民救助、老人安養及育幼設施為主，對本省福利工作的推展極具貢獻。

截至民國七十三年，臺灣省立案的基金會增至卅二個，其中基金不滿五百萬元者佔半數，而基金在一千萬元以上之大型基金會只有家。其所辦理的

福利事項，包括消極性的救助與積極性的人才培育。(註三)

此外在捐資寺廟方面，民國六十九年度有九百八十八家，七十年有一千零四十一家，七十一年度有九百四十五家寺廟捐資。其中六十九年度捐資兩百萬以上者二十八家，五十萬以上者五十五家；七十年度二百萬以上者四十七家，五十萬元以上者九十四家；七十一年度二百萬以上者七十家，五十萬以上者八十家。(註四)

寺廟辦理的社會福利事業，六十九年度辦理的共七百七十三項；七十年度辦理九百八十五項；七十一年度辦理一千一百五十一項。總計經費，三年(六九—七一)來，共支出十三億九千九百餘萬元，平均每年皆在四億元以上，實為民間社會福利事業的一大支柱。(註五)

七十三年度全省社會工作會報開幕式上，臺灣省社會處趙處長也指出：「目前本省共有廿五所私立之仁愛之家，收容了三千四百五十二人，十八所私立育幼院收容了一千二百三十二人，二十五所私立殘障院所收容一千一百四十九人……每年替政府省下二億八千多萬元的支出。從這裏可以看出民間對社會福利的貢獻。而事實上，民間力量對社會福利的參與，並不僅限於辦仁愛之家、育幼院和殘障院所。因之，我們務必肯定民間力量對社會福利所作的貢獻，今後在福利工作的推動上，應加強民間力量的參與。」

此外，未立案之慈善會及愛心團體更不計其數，每年投入數以億計的善款，從事各類臨時救助或育幼養老等福利活動。若能設立資源資訊系統，並建立完整的徵信制度，定能使其發揮更大功效。

已故甘迺迪說得好：「漠視私人資本與企業所能提供的潛在力量，就如同帶一隊傘兵去『撲滅貧窮』，整個大兵卻按兵不動。」（蔡漢賢，一九八二：七八）。因此，他呼籲政府應結合工商企業界力量，推動社會福利，促進社會建設。

另據世界各國數十年的經驗，儘管政府大力推動社會福利事業，公共社會福利設施及機構年年大量增加，福利經費支出直線上升，使政府不勝負擔。但是，另一方面卻發現仍有很多地方有待加強，此點更說明民間資源對社會福利事業的重要性。

#### (三) 民間資源給予社會福利事業的鼓勵

行政院於民國五十四年四月八日訂頒民生主義現階段社會政策結論中有：「更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦福利事業，豁免其所指部分之所得稅與遺產稅」，又省府於六十一年十一月亦有：「對公私企業等之捐獻，洽請中央及省主管機關，准在納稅資料中扣除其所得額」。

現行所得稅法第十三項：「為……公益、慈善等目的，而設立之機關或團體，專為其創設目的而經營之作業組織，其所得或累積之所得，全部用於本事業者，免納所得稅；」第卅六條：「凡自由捐贈……但為……或舉辦公益、慈善及直接並積極於

國家有益之事業，其捐贈取得確實證據……經政府核准，或配合於本法第十一條第四項規定之團體決議者，可列為費用或損失，免納所得稅，但以不超過所得額百分之三十為限。」第十一條第四項：「本法稱……公益、慈善機關或團體，係以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案者為限。」

在遺產稅方面，依現行遺產稅法第九條第四項：「捐助各級政府及公立教育、文化、衛生、救濟機關之財產。」第五項：「捐贈私立教育、文化、衛生機構及宗教、慈善、公益團體之財產，未超過三萬元者。」可免納遺產稅。

近年來，政府鼓勵民間資源興辦社會福利事業，雖已略具成效，惟有待加強努力的地方也不少，因此內政部特訂定「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」一種，通令全省及各縣市辦理，期間自七十三年一月至七十五年十二月止，詳定辦理內容、方法及對象等，以為積極辦理結合並獎勵民間資源興辦社會福利事業的具體依據。由是更加證實民間資源確為社會福利事業的主要動力。

## 四、民間社會資源在社會福利事業中所扮演的角色

第廿一屆國際社會福利大會志願服務世界報告  
中：

瓜地馬拉志願組織提供七七%的社會服務。並非因為志願組織較便宜和具功效，而係由於它的功能能够促使人民參與，並協助不同的社會團體，整合成爲福利國家。」

比利時於一九七三年成立「社會大眾扶助中心」，擁有五萬多個非政府組織。

日本半數左右的福利服務，係分散於「私人」或志願部門。公用基金施之於慈善活動時，必須受大眾控制及主管單位的監督。

韓國的福利服務，幾乎九〇%由志願部門提供。「社會福利基金」係以統籌統支方式運用於志願服務的各個福利項目。

荷蘭全國的多數福利服務，均由接受政府經費的志願組織負責提供。

綜觀前述各例，或有人謂，志願服務組織係政府推展社會福利業務的輔佐機構；或是提供政府因缺乏經費或其他原因而無法給予服務項目的補充機構。

志願團體有時扮演「及時雨」的角色；當人們不耐煩福利機關的繁雜申請手續時，常喜投向志願團體尋求幫助。或在突發事件時，政府的扶助緩不濟急，志願服務能迅即補上。

有時志願團體亦扮演「拓荒者」角色。馬歇爾 (Marshall, 1963: 339) 曾說：「如果志願社團停

止鼓勵創新及實驗，它們將會失去大部分賴以存在的權力。」生命線源起於瓦拉(Chad Varah)在報上讀到倫敦每天有三起自殺案才創立的，稱之為撒馬利亞人協會(Samaritans)專司會談與傾訴。一九七三年時，撒馬利亞人協會在英國各處已有一百三十六個分會，十二個海外分會。(註六)

志願團體亦可扮演壓力團體的角色，如我國之消費者文教基金會，常因披露消息，導致工商界的警惕與人民的覺醒。在英國亦常有因志願團體的示威遊行，而通過某類福利法案，如英國庇護協會法案的通過。

提供消息諮詢服務的角色，這是志願服務最能大顯身手的領域，如作之親的父母協會、作之師的青年諮詢中心、解決法律疑難的法律服務社、造福行旅的旅行服務社、美滿家庭服務中心等，此類福利服務亦多由志願團體提供。

由是得知，民間志願團體，不僅分擔政府力量之不逮，並且伸入人民生活的各個層面，從事具體而微的照顧，在社會福利事業中扮演慈母嚴父的角色。

## 五、結論

無論從歷史的、政治的、經濟的、社會的任何角度來看社會福利事業發展，均可發現「民間資源」這隻無形的巨掌，或有意，或無意地支配、穿梭

其間。

民間資源種類繁多，單是社會組織就近三千個(七十一年統計)，人數更是近百萬，以如此巨型的人力、物力投入社會福利事業，若能籌組聯合服務中心，以組織體系、企業管理辦法、整體運用，相信其功效定比今日大出數倍至數十倍。在工作項目上亦可避免重複浪費。

同時建立各社會服務機構的預算、勸募、分配、決算、徵信制度，使捐助者瞭解其所捐助款項的適當運用，而樂於繼續捐助，並使捐款合理分配，發揮最大效用。

為能積極提高民間樂於從事社會福利事業之意願，應在稅制、獎勵，或相對配合投資等方面，加強規劃辦理，使民間積極從事社會福利事業者能獲得某種獎勵與協助，而樂意貢獻更大的力量。

「社會福祉的增進，是政府和人民共同的責任」，「社會福利，人人有責」，若能使社會需要與民間資源密切配合，有系統的推展社會福利事業，相信必能使社會福利的品質更好，意境更高，更接近理想大同的世界！

(作者為政治大學社會學系講師)

註一：國際現勢，「社會福利制度在歐洲」，一九八八年，七十年一月十九日。

註二：社會福利季刊，第四期，七十二年十二月，頁四二。

註三：社會福利季刊，第二期，七十二年十月，

頁二二。

註四：同前註。

註五：同註二。

註六：英國的志願服務機構，臺北市社會福利叢書之四八，黃業文譯，頁二九。

參考書目：

1. 白秀雄：一九七〇，美國社會福利發展之研究。臺北：中國學術著作獎助委員會，民國五十九年。

一九七七，社會福利的理論與實踐。臺北：商務，民國六十六年。

2. 劉脩如等：一九八二，中外社會政策比較研究。臺北：中央文物供應社，民國七十一年。

3. 蔡漢賢等：一九八二年再版，志願服務的理論與實務。臺北：中華民國社區發展研究訓練中心，民國七十一年。

4. 陳武雄譯：以色列的志願服務，臺北市社會福利工作叢書之四十，臺北市政府社會局印。

5. 陳阿梅譯：荷蘭的志願服務政策，臺北市政府社會福利工作叢書之七十二，臺北市政府社會局印。

6. 王聖生譯：第廿一屆國際社會福利大會志願服務世界報告，臺北市社會福利工作叢書之五十九，臺北市政府社會局印。