

「讓愛穿透障礙」專案

一個本土化的社會福利聯合募款實例

羅 秀 華

壹、楔 子

在博愛服務精神帶領下，中華民國紅十字會總會自七十八年七月開始，為啓智教養品質提昇之系列努力。

七十八年七月至十二月間，與中華民國啓智協會合作推展「臺灣地區智障服務之供需調查研究」，初探臺灣地區智障人群之多寡，現有服務情形，並試圖掌握未來長中近程之努力方向。雖然報告的提出，仍嫌粗糙，但對於臺灣地區現有問題和發展現況，有了簡要的描述。

譬如，以往對於學前智障兒的過度漠視，致使早期療育及許多問題的因應時機被錯失了；譬如，學齡智障兒童就學權益被剝奪了，致使為數頗眾的智障者，終身都在家庭中被照顧著；譬如，高齡智障者的就業與就業機會的嚴重匱乏，而延續著歷史性的悲劇故事，如年老父母攜子女同歸於盡。這些課題或多或少在研究報告的提出後，激勵著政府和民間單位，積極而有效地規劃因應之策。

七十九年一月至六月間，帶著上述的資訊，巡迴臺灣地區各個縣市，函邀智障者家庭計八、八九八個，而至少有九六八位家長參與了十九場次的家長座談會。在學者專家提供新知，家長充分表露心聲中，最為具體的行動表現是籌組成立智障者家長團體。僅於七十九年及八十年間，就有十六個地方性家長協進會的正式成立，連同之前陸續成立的八個團體，及八十一年初包括中華民國智障者家長總會等三個團體的立案，合計有二十七個智障者家長

所組成的人民團體，會員總數有五、七八一位。各個團體在給予智障者家庭的支持，以及在彙集智障者的需求資訊上，漸有具體成效。

另為協助教養品質的提昇，紅十字會亦委託國立師範大學特殊教育中心，辦理三梯次教保人員在職訓練課程。

「讓愛穿透障礙」智障募款專案工作的推出，是另一具體服務方式。鑑於智障者家長團體方興未艾，百務待舉，人事及財力的張羅更是苦惱著眾多家長；而啓智教養機構在發展工作上，亦時有無力感，多需外力的協助。紅十字會乃基於八、九十年國際組織的信譽，推展此聯合募款工作。

貳、聯合募款在臺灣地區之運作概況

聯合募款工作，溯源之，可自百多年前美國和英國對天災人禍之慈善救助事業開始（邱汝娜，七十八年六月，頁六一—一）。在一百多年的發展歷史中，其推展層面之廣濶，已是國際組織與世界潮流；其影響層面之深遠，已造福無數弱勢群體與一般大眾。

臺灣地區在多年前已是國際聯合基金會（United Way）的一員。然其運作層面不大，亦不為大眾所知。

而在民間動員力強，而其運作模式迥異於聯合基金會之團體有兩個，一為慈濟功德會，一為高雄市聯合立人協會。慈濟功德會以其二十餘年的努力，兩百餘萬會員的規模，可以達到年募款額卅二億

元，其影響之深遠，堪稱臺灣第一。其募款之運用方向，以慈濟事業（包括醫院、醫學院、出版中心等）之拓展，及個別濟貧為主。類似美國聯合基金會贊助其他機構團體之作法，並未顯見於慈濟功德會。

而高雄市聯合立人協會在七十二年五月間正式成立，係結合高雄市九十四個民間慈善組織之財力，濟助急難貧困之個人或家庭（高雄市立人協會，「立人季刊」八十年四月；黃彥程、黃永傑，聯合晚報，八十一年一月十七日，十五版）。由於是以財力為集結基準，協會之運作穩定中發展出制度化的個案濟助模式，堪稱一慈善典範，亦已推廣及高雄縣（王紀青聯合晚報，八十一年一月十七日，十五版）。然而，仍未見聯合基金會補助福利機構團體之作法。

真正以美國聯合基金會之理念推展聯合募款工作者，可以臺北市社會福利聯合勸募協會為代表。初期在臺北市政府社會局的推動下，將聯合勸募的觀念作推行（羅秀華，七十八年六月，頁十五—十八），而在溫暖雜誌事件中，帶到觀念推廣的高峯。七十九年五月間，臺北市社會福利聯合勸募協會的成立，可以算是聯合基金會的運作模式正式登台（勸募協會，八十年）。

臺北市模式承襲美國以地方郡縣為運作單位將勸募所得以臺北地區的社會福利機構為補助對象。已屆兩年的募款工作，年平均所得在一千萬元左右，接受補助單位有二、三十個之多（勸募協會，八十年）。協會漸展現福利機構聯合會的雛型，但於

財力的滙聚上尚無法與慈濟功德會、高雄市聯合立人協會等量齊觀（詹火生，聯合晚報，八十一年一月二十二日，十五版）。關鍵可能在於，協會強於需求面的結合，而於發展型態多元化的臺北都會區，尚難於大規模集結財力資源。

紅十字會為啓智教養戮力的「讓愛穿透障礙」專案，是另一聯合募款案例，其特色乃在於，以臺灣地區為專案範疇，以心智障礙者為服務對象，而以啓智教養機構及智障者家長團體為募款所得之補助對象。同樣地，此一專案已續兩年的募款所得近五千萬元。與臺北市勸募協會類似者是，在需求面的結合力量較強，但在財力的滙集上，仍有需努力。

僅及犖犖大者，臺灣地區聯合性的財力滙聚實例，至少有上述五個之多。予人之聯想是，仍跳脫不出「自行其是」的常模，也使人悲觀於臺灣地區整合力量之微弱。然而，若從另一角度探之，制度之成型與具體化，常需在不同力量的形成後，方得以進行另一階段的整合，這也是專業人員現階段所需懷抱的包容胸襟。

本文中將進一步說明「讓愛穿透障礙」專案之運作。

叁、專案精神與目標

一、紅十字會為智障者推動聯合募款之意義

紅十字會精神在於博愛服務。由其歷史淵源，

可以知道人類好戰所導致的傷損，是由超越文化、宗教、語言、貧富的紅十字力量，在國際間結合成一股強勁的人道主義，予以療治。而當戰爭漸為人們理性，平和的氣質所消滅時，紅十字精神繼續在地球村的每個角落發揚。

救災、救難是紅十字會服務主流之一（中華民國紅十字會通訊），舉凡水災、旱災、震災所及處，皆能看到紅十字。而在傷患之照顧所衍出之衛生醫療服務，亦在許多國家作有系統的發揮與推廣，譬如附設醫院、捐血中心、家庭保健、急救訓練、在宅服務、居家看護、殘障教養中心、老人療養中心、育幼撫孤等，使紅十字的服務與影響無遠弗屆。

以無私的心，希望與臺灣地區啓智教養機構團體，共同協助為數預估在二十至四十萬人的智障者（中華民國紅十字會與中華民國啓智協會，七十九年五月），使其在復健、教育、訓練、與就業、就養等方面，得到適切的服務。紅十字會開始了「讓愛穿透障礙」專案工作。

中華民國紅十字會除總會及分支會的經常性業務以外，僅附設有高雄市私立紅十字育幼中心，照顧寡母、孤兒、智障兒。因此，此項專案工作的推展，是紅十字會力量鋪陳的有力途徑；對於廣大民衆而言，紅十字會既有的公信與績效，可使資源的結合工作，更快速有效地推展。

二、推廣社會福利之民間力量

民間社會福利工作一直在宗教團體與善心人士

的全力投入中懸延不斷。而臺灣社會近年來的富裕形象，已使我們脫離「受支助」國家的行列。各國來到臺灣的神職人員，以往概由本國教會的大力贊助，以維繫其服務規模。近年來，在多次與偏遠地區神職工作人員的接觸中，其多感嘆外援之日減，甚而中斷，因為國外多耳聞臺灣的「有錢」。社會福利服務如何在本土化的發展中，除廣續神職人員與宗教團體的耕耘，以及努力於專業素養的不斷提昇以外，政府和民間資源，特別在財力支援上的整合經營與努力，是刻不容緩的任務。

除此而外，弱勢族群之自立自強，亦隨著人民團體組織的活絡與普及，延伸出強大的社會福利資源力量。二十七個智障者家長團體所結合的五、六千個家庭的力量，是龐大而不可忽視的。在這樣的組織動力中，如何能夠給予更穩定的財力支持，以進而引進各專業人力的參與及發揮，以規劃及建議智障者及其家庭所需的福利服務，是提昇臺灣地區社會福利水平，與政府、民間機構可以三足鼎立的重要環節。

研究發展工作的強化，亦是專案精神與目標所在。由於社會運動近年來在臺灣地區的蓬勃發展，弱勢族群，特別是殘障者，在諸多請願、抗議、街頭行動中，成功地帶動社會福利的受重視（蘇景輝，八十年七月二十二日，頁十四—二十八），得以在政策的推展，預算的增編上，皆有顯著的成效。如張瓊月在對內政部福利經費支出結構的整理中，八十一年度之經費預算為七十八年度支出決算的九〇七倍，其中殘障福利部份，則為十六・二九倍

（張瓊月，八十年六月，頁九十七），增長幅度相當可觀，其中尤以七十九至八十年度間，即有六倍左右之增長。

在政策和預算雙管齊下的飛躍中，許多發展現象亦有令人憂心之處，如受服務群體的基本資訊不足，而有資源運用不均與不公的現象出現；如服務體系未能充分建立與連屬，是而造成某些群體受到特別優渥的服務，而其他群體有可能仍在水深火熱之中；如未來發展方向仍不夠明朗，將使得寶貴的財力資源，有浪費之虞。衆多情境，促使整體性的研究發展工作刻不容緩。

三、推廣善心人士的社會參與

從社會福利的整體發展過程中，可以肯定政府和民間的共同參與是重要的，且是等量齊觀的。前已提及，福利群體的參與已邁上軌道；而政府的預算擴編中，仍對於民間社會福利工作的協助，有所設限，譬如，硬體設施設備的補助不虞匱乏，但在服務軟體功能上，仍以民間自主為政策之主導力量，是而沈重的人事及照顧教養費用，仍是大負擔。所以，民間財力資源的滙聚，仍是舉足輕重的。更重要的是，社會福利的本質與內涵，社會群體之間的互助與支持功能，可以做更完整的發揮。若再加上企業的社會責任課題，讓「取之於社會，用之於社會」的理念，散播在人間，則「人的社會」中可以和諧、祥和、互助、人道，而達於至高之境界。

肆、工作方法與流程

且以專案組織架構，募款作業，聯合運用作業，評估考核等四方面，說明專案工作概況。

一、專案組織架構

專案係以任務編組方式附設於中華民國紅十字會總會。專案組織中，以推廣委員會作為募款作業之主軸，多方滙聚支持力與財力資源；以執行委員會擔綱，主導募款所得之合理有效運用；而以行政小組統籌有關之細節作業。組織架構如表一所示。

表一：專案組織架構表



推廣委員會係邀請社會各界領袖五十一位共同組成，其中三十多位來自工商企業界，近二十位來自各專業團體（律師、建築師、會計師、醫師等），民意代表，傳播媒體，及人民團體負責人等。

執行委員會係邀請學術界和中華民國啓智協會理事長計六位組成。其中陳榮華院長，吳武典主任，劉鴻香教授是特殊教育專家，宋維村醫師是兒童心理衛生專家，余漢儀教授專長於社會福利，而宋景宜理事長以智障者家長身份兼代表民間團體。是以超然的地位，使募款所得之運用合理而不偏不倚。

行政小組則在兩位顧問的指導下，負責募款工

作、財務管理、資訊彙集，補助計畫之行政作業等任務。

二、募款作業

藉由推廣委員的社會關係與影響力，以每位委員分別推薦十幾二十位同儕好友來共襄義舉，是專案募款作業中之主要策略。最初之目標草擬為「若由五十位委員分別推薦二十位好友，計有一〇〇〇〇人；每位捐款十萬元的話，則可達一億元之目標」。

這樣的想法的確在勸募作業中發揮相當的功效。由七十九年十一月九日至八十年十二月三十一日，一年多的時間中，總計募得三六、一二五、八三二元。其中二四、七〇〇、〇〇〇元是由一三二筆十萬元以上捐款累計而成，所佔比重在百分之六八四。

除了推薦捐款外，推廣委員對於其他募款作業的支持與協助，不但推廣大眾的參與機會，在加強民眾對於心智障礙者之認知與瞭解上，亦居功不小。由表二中可以看出募款作業之梗概。

七十九年十一月九日在金融家聯誼會所召開的推廣委員會會議，可以說是專案工作的啓幕，接受邀請的五十一位委員中，有四十五位出席，使得「讓愛穿透障礙」專案精神與理念，有充分溝通的機會。

會後，委員們除了提供捐款外，合計推薦同儕好友三六二位。另外，透過中華民國中小企業協會、美僑商會、臺北市律師公會、臺北市醫師公會、

銀行公會、新竹科學園區同業公會、及國際獅子會等，合計提供名單或協助函知會員計七、九一二位（第一年三、二〇九位，第二年四、七〇三位）。在不斷聯繫推廣的過程中，捐款公司、團體、或個人，亦再進一步轉知所屬員工或親朋好友，而擴增參與力。

另參考五〇〇大企業名冊，兩年計函寄四、四〇九（二、六四六加上一、七六三）封信，邀請參與。

推廣工作中，電視媒體多方面的協助，影響力亦相當可觀。其中除臺視、中視、華視等三家電視公司，不定時協助播放「只要我長大」之電視公益廣告外；中視「新聞眼」、華視「早安今天」、及臺視「早安您好」等節目中，亦有專輯及專訪的安排。

雜誌廣告中，有「遠見」（兩期）、「風尚」、「週末」、「雅緻」、

表二：募款作業



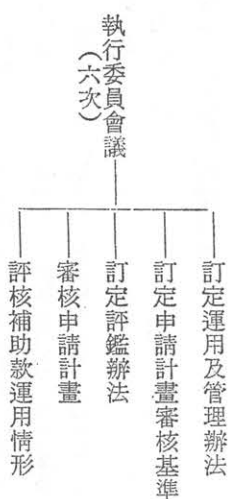
「美華報導」、「普門」、及自由時報等之公益廣告刊登。

宣傳海報的廣為張貼，亦是奏功要訣。合計兩年的募款活動中，於統一超商、統一麵包、國泰人壽營業處、新光人壽營業處、臺北市醫師公會所屬會員中之公私立醫療院所圖書館資料中心、可頌坊、漢堡飽王、中聯信託、及捐款贊助之公司行號等兩年來計張貼有七、五〇〇張以上之海報，推廣層面頗為可觀。

三、聯合運用作業

在專案推展初期，即七十九年九、十月間，即邀請學者專家及家長代表參與執行委員會。委員會之主要任務即在於將募款所得作合理有效之運用。聯合運用作業重點由表三中作一簡單呈現。

表三：聯合運用作業重點



1. 相關規定之訂定

從七十九年十月廿六日第一次執行委員會會議之後，截至八十年十二月廿四日，合計召開六次委員會。在運用及管理辦法的討論中，啓智研究發展中心的設立，智障者家長團體所提服務計畫的補助，啓智教養機構的發展計畫及專業人力的贊助等，

都達成相當高的共識。

申請計畫之審核基準，依循運用及管理辦法之精神，而著重於補助額度、補助準則、申請資格、補助限度等，作一鋪陳。評鑑辦法則提供工作人員充分及有效瞭解接受補助單位之依準。

2. 公告申請及申請計畫的提出

八十年五月間函知一二五個相關機構團體，可提出補助申請計畫。其中包括家長團體二十六個（因智障者家長總會及南投縣長團體在八十一年以後纔成立）、啓智教養（含醫療復健）機構八十四個，及特殊教育中心十二個，其他社團三個等。

第一個年度當中，合計有七十五個機構提出八十一個申請計畫，申請補助總金額在九八、〇六九、一四〇元。（詳表四）

依申請補助重點分類之，計可包括：啓智教養發展

表四：申請補助計畫分類表

計畫類別	計畫數	申請補助總額(%)	備註
1. 啓智教養發展計畫	12	三八、七四四、八二〇元(39.5)	含設施設備更新計畫
2. 機構專業薪資補助	32	三五、九三五、八一〇元(36.7)	
3. 家長團體申請計畫	27	一一、九八一、八〇〇元(13.2)	
4. 其他(含未立案機構)	10	一〇、四〇六、七〇〇元(10.6)	
合 計	81	九八、〇六九、一四〇元(100.0)	

於家長團體所提出之申請計畫中，多以會務推展、親職教育、及活動為主，少數團體提出教養服務計畫及社會宣導教育計畫，總申請補助額度近一

千三百萬元。

其他類中則包括社區化服務之研究、巡迴劇坊之教育宣導活動、出國進修、在職訓練、及立案基

計畫、機構專業薪資補助、家長團體申請計畫、及其他類等。發展計畫中包括購地、整地、設施設備

新購及更新等，申請補助總額為三千八百餘萬元，佔總申請額百分之三九·五；機構專業薪資補助申請總額近三千六百萬元，所佔比重為百分之三六·

七，申請重點主要在於教保人員、社工員、復健師、就業輔導員、其他相關人員之專業薪資及績優獎

勵金等，除教保工作的維繫外，在早期介入，支持性就業、醫療復健、社會工作等方案服務的提出，有前瞻性的規劃作業。

值得一提的是，雖函知十二個特教中心，卻無一中心提出申請計畫，可能原因在於中心皆附屬於師範院校，有其充裕之經費。

金等之提出，總申請金額亦超過一千萬元。

3. 計畫核定及補助款之核撥

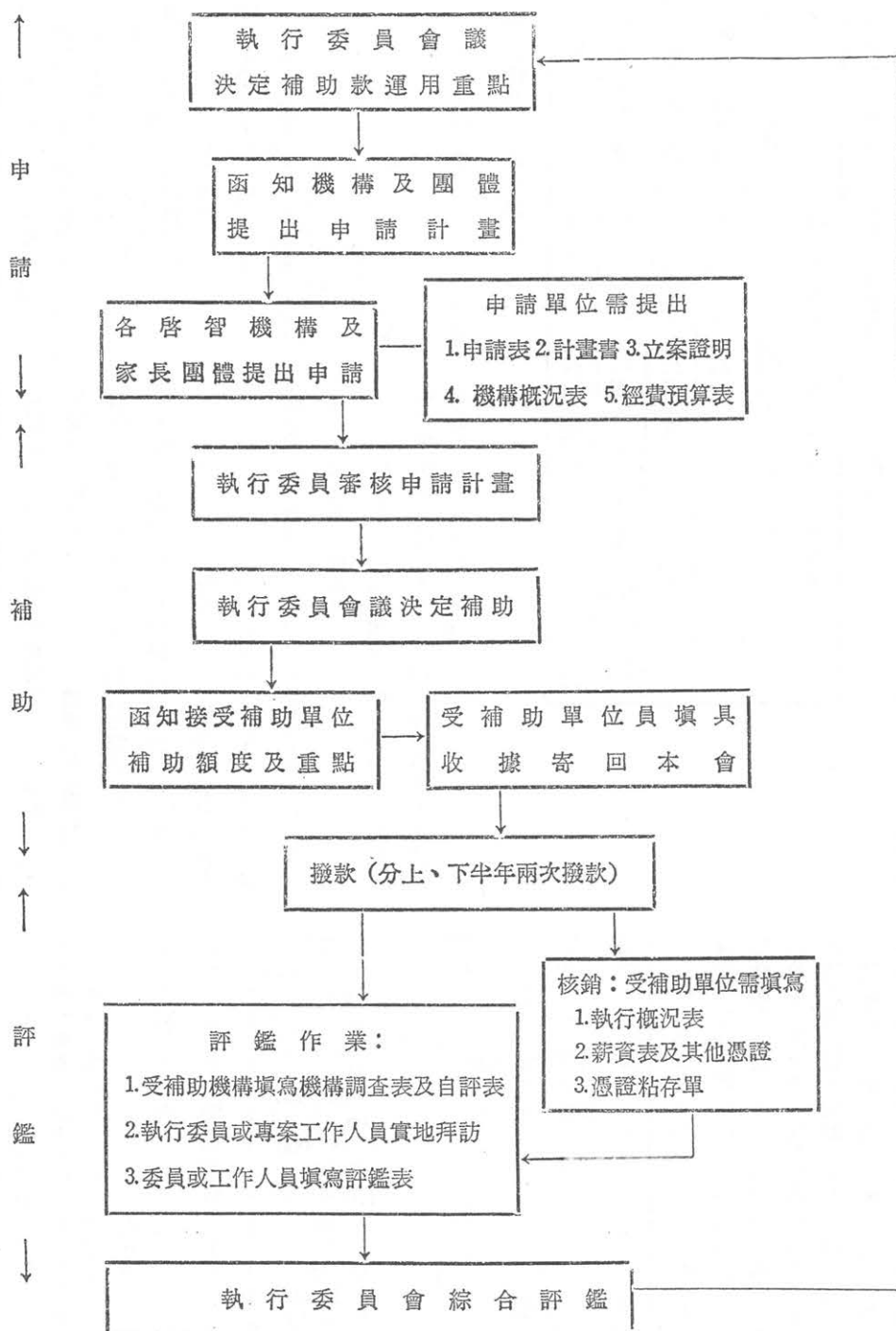
於八十年六月廿四日第四次執行委員會會議中，初步決定審查原則。進而在委員的各別核議申請計畫，及兩次委員會議之充分溝通之後，核定在二二〇、〇〇〇元左右之額度內，募款所得的運用情形如表五所示。

表五：募款所得之運用概況表

號序	類別	金額(元) (%)
1	家長團體	6,420,000 (19.2%)
2	啓智教養機構	13,950,000 (41.7%)
3	其他申請計畫	1,050,000 (3.1%)
4	研究計畫	3,000,000 (9.0%)
5	發展計畫倡導	4,000,000 (12.0%)
6	工作人員培訓	2,000,000 (6.0%)
7	行政經費	1,000,000 (3.0%)
8	機構績優獎勵金	2,000,000 (6.0%)
	合 計	33,420,000 (100.0%)

其中家長團體，以二十六萬元為補助基準，計補助二十四個團體的二十七個申請計畫。概以人事和活動費用為主，計補助了六百四十二萬元，佔五分之一的比重。啓智教養機構之補助重點，概以專業人員薪資、獎勵金、及創新方案等為重點，合計補助三十九個計畫；若與其他類別核准計畫及機構績優獎勵金兩萬元合計之，運用比重在百分之五十左右。

表六：「讓愛穿透障礙」專款補助及評鑑流程



而在研究發展工作上，相關研究計畫、發展計畫之倡導、人員培訓及行政費用合佔一千萬元，所佔比重為百分之二十七。

募款所得在七月份和隔年的一月中，分兩次撥款，提供接受補助單位，依計畫重點執行。

四、評核補助款運用情形

為切實瞭解接受補助單位之款項使用情形及評析服務效益，由執行委員指導，擬定「接受補助機構及團體調查表及自評表」計四式，分由教養機構和家長團體填報，其中對於機構團體之運作理念、組織管理、設施設備、人事配置、服務特色、及財務管理等，多所探討。

而每半年，配合撥款及核銷作業，由接受補助單位填報款項使用及服務效益表，亦有助於對各單位的瞭解。

另一加強評核接受補助單位之工作為，由資深工作人員一一實地拜訪受補助單位，事後綜合上述資訊，分別填寫評核表。之後，推薦出績優單位，並由執行委員會決定績優獎金之受領單位。所有考評資訊皆作為下一年度補助款提供之具體參考資料。專款補助及評鑑流程整理如表六。

「讓愛穿透障礙」專案的推出，除了有助於啟智教養服務體系的強化外，對於專業服務的發展，與政府單位相輔相成地共同邁進，嘉惠智障者及其

家人及其鄰里社區自不在話下。

本文是從社會福利中財力資源集結的觀點，以實驗的心情，小心翼翼地邁進。若再加上個人以往參與臺北市社會福利聯合勸募的催生經驗，則深刻體認到幾許困境與幾許期待。

困境主要來自於政府和民衆對於行善觀念的局限。在統一捐募事務管理辦法中，對於活動期間的限制，行政費用所佔比重過低等，都給予聯合勸募長期而細水長流的運作不小的負面影響。

而民衆在行善中，仍多以單次、偶發性的濟助為主，並以救貧救急救難的傳統的可憐式的施予為主。對於社會福利事業邁向專業化、展望性、預防式的理念，仍是所知有限。

近些年來，臺灣地區的富庶與繁榮、文明與進步，已促使社會福利工作漸展露頭角，並在各個角落，各個社區中奠立基礎。愈來愈多的福利服務資源，已令民衆目不暇給，如果專業從業人員可以將福利資源有效整合，並擴展民衆之參與機會，則福利社會中圓滿和諧之境，更能及於每位民衆。

參考書目：

中華民國紅十字會通訊（特刊）

中華民國紅十字會與中華民國啟智協會，「臺灣地區智障服務之供需調查研究」，七十九年五月。

王紀青，「德不孤，必有鄰」，聯合晚報八十一年一月十七日第十五版
臺北市社會福利聯合勸募協會，「聯合勸募：付出愛心、回饋社會的另種方式」，八十年

邱汝娜，「聯合勸募的理論與實務」，福利社會雙月刊第十五期，七十八年六月，頁六一—七一
張瓊月，「臺灣的智障福利——家庭政策觀點的探討」，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文，八十年六月
高雄市聯合立人協會，「立人季刊」第十期，八十年四月

黃彥程，「王玉雲與一把筷子」，聯合晚報八十一年一月十七日第十五版
詹火生，「聯合勸募，只欠東風」，聯合晚報八十年一月二十二日第十五版。

羅秀華，「以社區組織理念推動聯合勸募運動」，福利社會雙月刊第十五期，七十八年六月，頁十五—十八。

蘇景輝，「我國殘障福利運動初探」，中華民國殘障聯盟，第一屆殘障福利論文發表會論文彙編，八十年七月二十二日，頁十四—二八

（本文作者羅秀華係中華民國紅十字會總會「讓愛穿透障礙」專案計畫執行秘書）