

# 對第十九屆國際社會福利會議的

## 意見討論和組織

· 陶淑貞譯 ·

大會開會的時候，大家欣賞了好幾次以色列音樂演奏會，所以現在也許可以把報告員當作音樂評論員的角色。我們的表演，第一個節目是由 Leaper 教授擔任的，這就是他提出的那份背景文件，文件是由各個地區提出，以環繞大會的主題為內容。我們的編舞家 Zena Harman 夫人為我們重新安排了結構和活動的型式，使人人都能參加演出。會議主席和專題領導人是我們的音樂指揮，他們使害羞和膽怯的演出者能放聲歌唱，同時抑制那些碩大聲宏的獨唱家。

各組的報告員則負責把各種主題和變奏合編起來，現在就要看看我們大家要怎樣來完成這一首未完成的交響樂了。報告員的任務是寫出我們對主題——人類對八〇年代的挑戰——的回應，評論它的結構，並就我們大家將帶回本國與其它人共享的某些曲調提出建議。

### 組 織：

首先，讓我們看看這次會議的結構，這是同以前的 ICSW 會議完全不同的。我還沒有聽到有人批評我們的宗旨，這個宗旨就是盡量增加參與的機會，人人都贊成增加參與。更重要的是，我想大多數人都認為會議的組織工作實際上作得不錯。

頭一天是有一些小問題，引起某些善意的牢騷，但一般而論，大家都很順利地適應了。每個人分屬於一個議席小組，然後編入一個二百名的小型會議，最後組成一個一千二百人的大集團，這種分組方式可以使人人都能參與工作。也有些人在各個小

組中不定地轉移，但這樣的人為數不多，不致影響到整個會議的組織，會議進行中，大家發言討論的情形一直比預期的情況為好。

美國代表團訓練有素，團長是一位姓名縮寫 IRS 的神秘人物，為大家作了一個動奮的榜樣。會議中，某些國家團體，特別是來自拉丁美洲和日本的，討論時一直有困難。我們必須努力改進，擴大翻譯的設施。

對大會組織方面的建議，包括減少討論會的數目，以及或每週中間安排一次間歇；每個議席分配較大的小組；舉行一次或兩次晨間的全體會議，讓所有人都出席。

有些人的評論意見認為，雖然他們贊成會議的整個設計安排，但感覺到還是限制了大家的學習機會。如果他們的意思是說，他們在會期中錯過了委員會 (Commissions) 主持的許多專家報告的話，也許我們應該考慮邀請一個由一些有專業知識的人組成的工作小組 (working party)，每週聚會，就主題的某一個方面——也就是那些智囊團人物要在區域或國際一級進行討論的方面——作出審查和報告。我們需要大家協助澄清。日益增多的複雜的變動，問題和機會，我們對這些東西都還只能分析、列舉，而無法找到可能的答案。

在本報告核閱和出版過程中，我們不要忘了，我們對非洲地區的討論很少，非洲地區的參與會議者也很少。

我們也不要忘了，我們同社會主義國家的理論、問題和它們的進展情況幾乎完全沒有接觸，在某

些方面，他們的意識型態、組織方法和批評意見，的確可以作為一種變通的辦法，有助於我們解決問題。

本報告的材料在數量、規模和質量方面都相當可觀。報告是從 ICSP 五十週年論文集開始的。我相信你們大家不會人人都有時間讀完它，但我懇請你們讀一讀，特別是由我們的主席 Lucien Meli 先生寫的前言和討論內容的部份，這可說是我們報告的模範。

其它材料來源包括 Leaper 教授的背景文件，和其它的二十四個文件，還有從十六小時的各次會議中產生的會議席，專題和分組會議的報告。

由於我是唯一負責接觸過全部材料的人，因此，除非準備讀完全部的材料，否則不應就我對材料的取捨方面提出批評。

我不想再花時間來說明我的意見。我只想有選擇性地談談，避免重複那些大家顯然已經同意的意見，而把時間集中在一些大家彼此同意或不同意的新的有關問題上。

我不準備一一引證資料來源，我的意見如有不週之處將由大會報告來補充。

我的意見也無法像我們開會時那樣按題目分成許多部份和細節。

## 心理和物質需要：

全球性對保證糧食、用水和房屋標準的需要已

經有了進展，而且多年來也一再重申需要進行一些全面性、綜合性的互助項目，但對於如何達到這些美好目標的建議却不多。各種各類的適宜標準和資源的供應為數甚大，無法在簡短的報告中述及，但各位可以在大會報告中獲得一些材料。

在對待衛生需要和服務的態度上，已發展和發展中國家的新方式中有一些有趣的共同點。已發展國家明顯碰到的問題是，由專業控制的無限制的衛生計畫造成了自生的，永不滿足的需求，特別是在以服務費用為支付基礎的情況下。由於提供經費的政治限制十分明顯，因此又有一種政治反應或甚至政治爆炸。在這種情況下，受害者多是社會中最脆弱的人羣（指貧窮、老弱、無技術能力等的人）。

發展中國家開始時接受西方加給他們的一套衛生制度，現在正逐漸發現，只有人口中極少部份的人能享受到這些昂貴的服務，而且服務的範圍只及於都市地區，犧牲了佔人口大部份的鄉村地區。

兒童基金會認為，現在已經有了可見的改變，大家接受簡單、有效的措施，使社會成為一種參與的選民而非被動的，一無所知而苛求的顧客。

在這方面，正如同許多其它的社會發展領域一樣，當舊的方式太過昂貴時，西方國家正在開始尋求發展中國家內的較簡單，花費較小的方式。有時我們甚至認識到，他們有一種離開他們經濟以外的真實價值。他們涉及更多的參與過程，這是我們贊成但一直沒有實行的，特別是那些我們較有興趣的較為體制化的服務。

從小組討論中看出來，似乎越來越多人認識到

，簡便，合於當地文化，使用適當的而不必是最先進的技術，才是改善房屋、糧食、用水的供應，分配的最有效方式。

### 經濟和安全需要：

除了以色列和日本以外，失業是所謂已發展世界以及多年來發展中國家的最主要的問題。這是一個複雜而引人情緒激動的問題。它的原因似乎很多，但只有一種最主要的原因。這就是，出現了這樣一種大規模的，長久以來已預期到的，努力已久的情況：由機械代替人力從事生產貨物和供應服務。這種失業稱之為結構性失業，以有別於摩擦性和季節性的失業。

我們對傳統工作的勝利（意指超越傳統的人力勞動，進入機械化生產）出現在我們面對今後二十年中世界的工作力量將從一億六千萬增加到二億五千萬的時候。這些增多的勞動力將有八五%是屬於第三世界的。

長期的失業不僅對失業者及其家屬有極大的影響，而且對就業者也影響。對於失業者而言，失業即意味着生活水準低下，社會地位和安全的喪失，對生理、心理疾病、犯罪、過失、依賴等的抵禦力日漸薄弱。

在失業日增期間，就業者也會面臨改變。他們拼命竭盡一切努力保障職業，維持收入。失業者對他們形成一種刺激和威脅。他們極其不願意維持失業者的生活，而且即使十分明顯失業者找不到工作是因為沒有工作，他們也還是堅持認為那是因為失

業者尋職不力的結果。從某些技術獲得的經濟利益，有時是社會利益，也不能由社區或失業者共享。這些利益都被那些創造技術的人，擁有技術的人，或操作技術而拿高薪的工人所享用。

過去的理想是利益人人分享。幸運的少數人雖然無須工作，也能享有一定水平的生活，這是從機器和男女工人創造出的利潤中得來的。這種水準的生活可以，也能够高到容許進行有益全體的創造活動。如今機器和生產能力仍然存在，但是分享的理想並未實現，這些由於失業而產生的問題和創造的可能性就是八〇年代的基本挑戰。

各項文件和討論都在研究各種減輕失業，分享工作，減少工作的時數、週數和年數的方法。此外還要求改進界定的定義和工作，並且減少以金錢為直接關係的工作同以公共或其它私人來源為收入而為社區服務的工作這兩者間的差別。應該把政策的首要目標放在提供工作而非增加生產上。正如同許多國家現在所作的那樣：要求在進行任何新的技術改進時，必須要事先提出有關這種改進可能造成的環境影響的報告，以避免發生破壞環境的發展，現在也應該強制要求提出有關技術改進可能造成的社會影響的報告。應該考慮到在勞力較密集生產中使用適當技術的需要。

對於不能找到工作賺錢的人可以有許多不同的安排。世界大多數失業者都沒有社會安全保險，他們多半由家人或當地社區來負擔。最近，西 Benin 向前跨進了一大步，他們對已經失業五年而沒有其他收入來源的人發給月薪美金十元。

還有集中力量從事各種失業的社會保險辦法的。在大多數已發展國家中，這些社會保險辦法的目標、費用和管理都是活生生的政治問題，發展中國家也希望，或正在開始提供同樣的社會保險辦法。這些辦法的經費應以收入、捐款方式或稅收方式來負擔嗎？討論中出現的中心問題是，一方面大家期望發展一種普遍的社會保險辦法，另一方面又希望把錢集中在需要最迫切的地方。

到底收入的安全保險和福利金應該普遍提供還是有選擇性地提供，這一點並沒有充份獲得結論。重要的是，當經費不足，經濟成長不可靠時，應該提供一些錢幫助貧窮的人。

看來只有在人們願意接受收入差別較小並節制高比率的分配和轉讓時，才能實行普遍的社會保險政策。如果大家不願意這樣作，大多數已發展國家顯然不願意，那麼窮人就要受苦。維持平衡指數的費用——更不用說增加指數，真實的收入水準率高到在政治上不可能維持。普遍率被壓得很低，而補助性的福利金辦法使窮人必須經受嚴格且經常是苛虐的貧窮測驗，以保持接受微薄的補助性福利金的資格。

用測驗財產的方式劃出某些頂層的人，或訂立稅收規定，根據累進的基礎來提供收入安全保險都較適合於一種普遍辦法，這種辦法不能使所有人都維持適當的水準而需要第二層的補助性援助的規定。

另一種引起大家興趣的是各種保證最低收入的方式，它們不需對各種無能力資格的人進行分類，

並且可以簡化和減少收入安全保險的行政費用。有些團體則提出警告，認為可以減少有津貼的服務，因為他們相信有收入保證的人可以在公開的市場上滿足他們的需要，而任何 *S. M. I.* 辦法似乎不可能慷慨地作到。

必須仔細注意 *S. M. I.* 和服務，兩者間的輪流交替。工作和收入的辯論已進入一個重要的領域。十五年前 Gunnar Myrdal 預言，西方的平均主義福利國家的人民，當它們的物質狀況改進時，會變得更加面朝內看。這一點似乎日益成真，不僅是在向發展中世界提供援助和進行貿易方面，而且在對待他們本國國內的窮人和處於不利地位的人的態度上都是如此。令人鼓舞的是，幾乎所有的團體都關切這些問題。

## 家庭：

許多會議中都討論了在大多數國家內發生的，從大家庭轉趨于核子化（即變為單個人的家庭）的影響，然而一種新的家庭單位逐漸形成，它需要大家密切注意。數目極多的兒童今日都成長在單親家庭中。這種情況大多存在於西方社會，但是當宗教和文化的維繫日趨微弱而個人主義和個人自由日增時，其它國家的這種單親家庭也越來越普遍了。

寡居的離婚的，分居或單身母親的家庭日益需要受到承認，（儘管大家很不願意這樣做）以取得收入和其它福利服務的權利。大家不願給予承認的原因是，由於支持另外一個巨大的日益增多的顧客集團所需的費用，而且一般認為，給予他們承認和支

持將等於是鼓勵更多的單親家庭的產生。正如同上面指出過的，失業金或保險一般而言並不會減少工作的刺激，同樣地，有關收入的補助金也不會產生鼓勵單親家庭的作用，當然，如果社會補助金是除了赤貧以外的唯一變通途徑，那麼在貧窮社會中社會補助金確是會產生鼓勵單親家庭的效果的。

有一個小組呼籲澄清家庭政策到底是旨在保存家庭還是在加強各種變通辦法的可行性。

這次有關婦女角色和婦女地位的討論少得令人驚訝，可能是因為這個問題在各處都還在發生的緣故。重要的似乎是，要保證婦女能夠進行自由選擇，而各種資源或政策不應用來強制婦女發揮某一種或另一種角色。

在討論到需要鼓勵婦女從事農業職業的時候，一位發言人報告說，乳牛在婦女的照顧下比在男人的照顧下產生更多牛乳，不知道這是否由於溫柔的照拂還是女性移情作用的結果。

## 脫節失所的人

某一小組指出，這個名辭一般用來指難民，移民或客傭工人。大家討論了當前某些具體的難民狀況，原因和影響，大家似乎都強烈支持，鼓勵移民保存他們自己的文化，這一點是不同於早先的同化政策的。但是一個報告表示，如果移民呆在他們自己的文化集團中，他們在新的家園中獲取職業和有影響力的地位的機會就較小。大家承認，民族機構是一種重要的非正式的支持結構，需要有更多的不同民族的社會工作者，而且應該幫助他們獲得成功

的訓練。

當民族界限鞏固，種族容忍增加時難民潮就可能消失，這種希望並未實現。許多人仍然不得不離鄉背井，許多從前接納他們的大門如今也關閉了。當然，以色列是一個例外。

某一小組建議，有鑒於目前存在有一千八百萬難民，應該呼籲聯合國召開一個自願工作機構的會議。

脫節失所人的複雜問題造成的巨大的人類痛苦，不應只用寥寥幾行文字一略而過。大家在討論時並未忘記這些問題。對這個問題，在波多黎哥的會議中，以機會的品質與少數集團為範圍，有更細節的討論。

## 自願工作人員：

人們對自願工作人員和自願工作主義的興趣日增，自願工作主義在敵對和挑戰的情況下較易激發起來，正如同以色列的人民是大家熟悉的。這種主義在財富和安全中就逐漸消失，如同在已發展國家中可以看到的那樣。在那裏，一切服務都已制度化，大家認為公衆基金，公衆機構，也就是「他們」對「我們」的供應仍是理所當然的。

但是出現了一種新階段，一部份是由於經濟的限制，但也是由於認識到參與的真實價值，已發展國家正鼓勵各種自願工作的活動並提供訓練、升遷和選擇創造。遺憾的是，我們一直必須經過這樣曲折的路程來發覺這樣簡單的意見，十分重要的是，在公衆服務補助金——非政府的機構，付薪和專



業工作人員與自願工作人員兩者間找到正確的結合。自願工作主義可以用來剝削人民，節省金錢，限制服務於現有資源的領域內。應當鼓勵在全面計畫的範圍內進行自願工作，使社區通過政府接受責任。

## 教育、文化、價值和意見溝通：

自我實現，或完成個人的潛能是一份重要文件的主题，該文件指出，許多滿足較高的基本需要，如愛，分享和歸屬的障礙都是與大眾社會相連的，其中大眾媒介就是這些有問題的機構之一。

文件中又提到，創造是一種幸福的價值，因為它帶來快樂。幸福這個字眼——在我們嚴格的福利辭彙中早已刪去，好像它是高不可及的東西，——正是 Lucien Mehl 的前言中的主题。我提到這一點因為它是我們唯一的一次全體大會中的主旨，許多人由於翻譯上的困難而不能了解它。文件討論到觀念、含混、衝突和和諧，這都需要先予以澄清然後才進行辯論社會福利的何地、何時及如何的問題。

有幾點似乎是新的，或值得注意的——教育應該是為了未來。目前的教育是一個保守的機構，太過注重過去或現在，因此很快就變得過時。教育中有一種值得注意的潮流開始高漲起來。有某些改革已開始注重並提供經費給技術教育。現在注意又轉到成人教育，這很重要，成人教育給那些在數年前已結束了正式教育和世界上更多的從小學畢業後即

從未上過學的人提供一種溝通和參與的媒介，以及對重要設施的鼓聲。

一個小組表示，一個工作的人必須受教育，懂得表現自我和從事文化活動。這是不錯的，然而更重要的是沒有工作的人也要有機會受教育，懂得實現自我。Ivan Illich 和 Paul Freire 的理想愈來愈為人所知，西方國家和發展國家在教育方面的一些改革將載在最後的報告中。

有些小組認為教育應該是為生活而非為職業的。殘廢疾弱者 and 脫節失所者也應該在正常的制度中受教育，要在正常制度中提出特別的補助金，而非分開辦理。

社會工作教育應該有一種更强的政策和提倡的內容。還需要吸引更多參加社會福利，使他們能更有效地同人們工作。

## 研究：

大家都希望更多的研究，但宗旨必須清楚否則就會變成為研究而研究。

對於過份依賴各領域內的研究結果，這些領域中有許多不同的情況，而且有些是無法以可行的方式衡量的，大家對此表示了批評和注意。意見表示，應該更注重對各個項目和過程的投入。（指為進行研究而收集到的各種資料材料）。可供作研究和調查的證據很多。必須要把擴散和實用放在優先的地位。研究用語言應力求簡明以便利公共和政策制定人把研究用在實用上。許多國家使用顧客和社會調查的方法日增，這造成對調查的抗拒，並可能造

成個人私權同公眾利益的衝突。

發展和應用社會指示器，這在過去幾年幾乎形成了一種運動。如今大家比較謹慎。指示器作為引導是有幫助的，但由於各種情況千差萬別，社會指示器就不可能太準確。

對各個項目的批評性評價應該包括某些在效率、效力和公平方面的可能的變通辦法。一個拉丁美洲團體強調指出，需要研究以助了解拉丁美洲巨大的人口統計改變所產生的影響。需要進行更多的獨立主持的研究，以減少來自政治和專業的影響。

## 政治行動：

對我們會議的主题中的一項挑戰是「政治」。頭一個星期，提出這個問題的似乎只有某些公共官員。

有人指出，社會福利人員認為提供諮詢意見較為相宜，並較為贊成這樣的意見，就是說由個人能力不足造成的障礙，而非認識到結構和社會影響是個同樣重要或可能更重要的主要影響力。

這位發言人甚至暗示說，社會工作者可能認為，改善的收入安全保險或成功的社區發展減少了依賴，會威脅到他們的地位和收入……或者說，威脅到他們的權力。

一星期後，大家注意力逐漸集中到政治行動的問題。這是突發性的，因為項目中並沒有特別以此為討論题目的具體中心。

工人運動曾經帶來過改革，但今日的貧窮者的

利益同工作系統以外的人民的利益由於失業，無能力或年齡的原因而不能相配合，甚至是日益相衝突。為數較少的工人必須付更多的稅金來維持較多的不能工作的人。

有些國家每一〇〇個工人必須支持三〇名其他的人和他們自己以及他們的家屬。

雖然許多團體認為社會福利應該更有影響力，但對於它的適當作用存在着疑惑與混亂。例如要求福利發揮更大的影響力，但又認為它不應該是政治性的。

一個小組強調，社會工作者個人和非政府機構不應該因為與處境不利的集團共同工作或為他們辯護而受到懲罰，價值、優先次序和過程是今後的關鍵，而且如果違背了這些關鍵，社會福利任由較自私的利益佔了上風，那它就不可能像它所宣稱的那樣去關懷人民了。為社會改革而參與公眾辯論和行動的機會，依各個國家政治制度的不同而有很大的差異。報告中認為我們應該審查何者能適合各種不同的情況並發展理論、戰略和技術，正如過去已經在個案工作的安全領域，社區組織和發展，研究社會政策和其他社會福利領域中所作的一樣。

非政府組織，特別是與社區教育，價值和改革行動有關的組織的作用和功能將成為下次會議的主題。

## 國際：

會議最令人鼓舞的方面之一是在 ICSW 中對

於今後改善八〇年代人類福利所表現的興趣和討論。資料交換和研究已列為重要功能。ICSW 還有助於影響其它國際和國家組織所進行的有關研究的方向。它應該有助於列明非政府機構的任務。

還有人建議，如果給 ICSW 更多的資源（錢）和工作人員，它就可以成為同其它國際組織一道肯定人類首要價值，並支持和提供合法性給國家委員會，進行審查與提倡活動的有效力量。ICSW 在其工作中應表現一種價值和程序以供其它人採用。在展望 ICSW 今後作用時，應該也照顧到 Kate Katski 和 Rene Sand 頒獎典禮中演說。

跨國社團和它對遠離社團中心權力以外的社會生活的影響也受到大家的注意。大家也注意到對發展中國家發展援助的減少。

ICSW 目標、政策、結構和潛力應該成為區域特別會議和 ICSW 會議的主題，以爭取大家支持和了解這個結合了非政府機構的獨特的國際網絡。

## 結論：

對於會議討論的沖擊不可能有結論，只可以說有評論意見。人民似乎覺得，在西方和第三世界，新承認的第四世界，甚至或許在第二世界，一個時代正趨於結束。

西方正在認識到，無限制的期望不可能再由經濟成長或富足的現存價值與結構繼續維持下去。在西方，還沒有產生因資源缺乏而無法維持小康，但

適當的生活水準的情況，但是重新分配機會和資源，似乎已遭受到了政治的限制。

對於特別是技術對社會的影響，這個題目還需要迫切作一次重新的估價，人類八〇年代和以後的幸福將取決於此。這方面確已有了調整的希望，已經有更多的人願意表示「足够了」。另外的人正實驗採取較簡單的變通的社會安排。相對於這一點，權勢越來越難在高度複雜的工業化社會中找到地位了。

在發展中世界內，對於工業化世界的價值持有一種更加批判性的態度，但也仍然還是有在經濟上趕上去的衝動力。在這裏，權勢也很難找到位置，而且這常常是超越國家界限的。

各種戰略例如社區發展，歷經考驗的結構如 Kibbutzim（以色列的一種公社）和合作社；基本教育；適當的技術；生存着的大家庭和地方級形式的組織都暗示出，已發展國家如能更多，更多地以第三世界為榜樣將會獲益，因為它們對人類基本需要作了更自然而簡單的反應。正如一位發言人所說的，問題是我們已經太過份地以昂貴的結構代替個人的天然節奏和社區生活，並建立了一個創造欲望的社會。

對於這些意見似乎在口頭上大家取得了相當的協議，但在實際改革上並無多少個人或組織作出承諾。

對於改革某些事物，保存其它的事務作出承諾並更進一步地認識到這些改革的因素和過程，是一九八〇年代的真正的挑戰。