

# 有效建立社會資源網絡

羅秀華

## —推廣「購買民間服務」運動之前的奠基工作—

### 一、前言

有人說去（七十六）年解除戒嚴法，只是解除一種形式，而實質上並不存在的「社會圈套」。此種說法可從戒嚴法解除前後，社會大眾並無韓國或非律賓的暴力舉動中予以驗證。然而在竊喜之餘，回顧美國民意高漲，社會運動的蓬勃發展，主要原因之一在於，民眾對於政府服務品質的失望與「放棄」，而有「自求多福」的想法與作法。對於將步入「已開發國家」行列的我國，如何有效掌握民意，如何防範歐美民主國家中，民意與政府服務間之差距所引發的社會運動事件等，皆是刻不容緩的課題。

面對國內外潮流趨勢所帶來的衝擊，若以一政府公職人員的立場，需要慎思之課題在於「如何充分發揮政府之公權與公信力，及「如何擴展公益服務之時效及服務層面」。而在此期許之下審視政府之既有特質，則不免有所擔心。科層體制長久以來的運作，使許多行事方式有制度、有條理、有組織、有層次；但當新變遷與新需求產生時，科層體制

的應變能力大不如民間團體，其主要缺失有：作業層級較多，影響服務效率；制度改換過程繁複，未能適時配合需求而作更改（註一）。「而民間機構精簡的組織與靈活的人員調配，使得機構功能充滿彈性。」（同註一）因而，如何融合政府和民間力量，政府單位有必要開拓胸襟，廣結民力，以加重民眾自行解決問題的能力，也增益公眾服務之廣度與深度。

### 二、政府與民間合作之既有模式

民間參與政府服務之方式有多種，就社會救助的層面而言，有委託辦理，或稱之為「購買服務」(Purchase of Service or Purchase of Care)者，著重於商請及補助民間福利機構，譬如育幼院、養老院、收容所等，代為照顧貧困失依民眾；或公私立醫療院所協助低收入及急難民眾就診等。另外，寺廟和教會等宗教團體，常透過政府有關部門，提供予民眾必要之生活補助或急難救助、施棺

、食品衣物等。

就福利服務的範疇而言，現亦有贊助民間機構，譬如委託中華兒童基金會辦理保母訓練，以提昇社區托兒服務品質（註二）；贊助宗教團體，辦理老人、殘障、或兒童、青少年福利服務等。另於社區活動部分，發展有「贊助辦理」、「協助辦理」和「共同合作辦理」等模式。

「贊助辦理」旨在由民間與企業團體，如獅子會、扶輪社，及味全、統一、黑松等企業機構，提供經費或產品補助，以順利推展服務。「協助辦理」者，可以民間志願服務團體或大專職校志願服務社團參與福利服務活動為典例，譬如甫於本年四月十日於中正紀念堂廣場辦理完竣之殘障趣味競賽活動，即由東吳大學和臺北商專社團同學主責策劃競賽項目內容，造福與賽殘障民眾六、七百人，觀眾上萬。

「共同合作辦理」亦有相當推展成效。譬如一兩年來社會局策劃多次市政參觀活動，有成千上萬之青少年、老人、婦女、工商從業人員、低收入戶

民及獅友等，共享市政建設成果。值得一書者在於，這些活動經費完全由各獅子會提供，除此之外，獅友參與活動設計，活動當日，則由獅友擔任主席、隨車服務、招待用餐等工作；社會局則於提供活動計畫，結合獅子會參與，主責活動報名、節目策劃，及成果彙編等方面充分配合之。此種模式漸成爲社會工作推展過程中正常運作的一環。而最爲綜合性、整合性、廣泛性與全面性的合作模式，可以本（七十七）年三月二十七日於臺北市榮星花園推出之「爲青春塗彩」活動作爲範例。

「爲青春塗彩」是社會局爲倡導青少年福利服務所推出之一系列活動總稱，時間自七十六年十月持續至七十七年四月三十日大安青少年中心開幕，方告個段落。爲帶動青少年季之高潮，社會局社工人員除於局裏充分結合青少年、親職、殘障、志願服務、婦女及宣導等專案組主責同仁，分別策劃系列深具特色之單項活動，包括青少年自籌辦理之民歌比賽、才藝比賽、民俗及田野之旅等外，爲轟轟烈烈地青少年季活動打個句點，青少年和宣導組工作人員大膽地策劃奔走，透過與廣告公司的協商，徵求公司企業大力贊助閉幕活動，在雙方不斷地努力中，結合到家鄉事業股份有限公司，不但提供近兩百萬之活動經費，且針對一假日之全日性，戶外性之綜合方案，作對等之付出與投入，內容由靜態福利展到動態舞會，大大小小計有一、二十項之多，參與人數在三至五萬人之間。此舉對於福利工作之最主要影響在於，延攬企業界之雄厚財力、物力與人力資源，共創福利新境。

由於上述各種合作模式中，贊助辦理、協助辦理、共同辦理等在理念上較易懂，且層次上較易推展；以下僅針對「委託辦理」或「購買服務」在理念上作進一步探討。

### 三、購買民間服務之要義與作法

此處「購買民間服務」主要指的是政府有關部門（特別着重於社會福利部門）爲滿足及提供民眾所需之福利服務，責由其他政府單位或民間機構團體，就其服務範疇內提供服務，而由政府委託單位給予所需之經費預算。購買服務措施漸爲美國聯邦和州政府大力鼓吹，以有效建立機構間正式的協議關係（註三）。而購買服務之實施，可以協助建立社區性方案，以平衡服務體系的建立，有利於服務的整合和資源網絡的建立，更可以充分推展「非機構化」（Deinstitutionalization）的社區服務。

Robert Elkin 探討購買民間服務之理念時，將之視爲一系統，需要現存資源網絡建立後，方能有效推展類此之服務方案。而基本上，系統理論有助於委託辦理業務中，對規劃和掌握服務內涵和成本之管理工作。購買服務中主要包括三個羣體，第一種爲有錢力和權力的委託單位（如政府有關部門），第二種是服務提供機構（如其他政府單位和民間機構團體），第三種是委託單位有責任服務之消費者（同註三）。

不可避免地，委辦單位首先需檢視其長近程有

關購買服務之理念與信念，必須澄清機構與服務提供者之關係，及對購買服務以達成機構任務程度之看法。據此理念與目標，以作成掌握購買服務有效性之準據，且能作成一組指導規劃與採購的原則。譬如，如何發展合作關係，使服務提供者有機會確定購買服務體系之需求與範疇；以均等的立場，對待所有的提供者；給予社區服務優惠考量；以後如何採購較政府服務低廉之服務等（同註三）。

張雅麗於探討「社會福利機構委託民間辦理」（同註一，頁十至十二）文中，歸納委託民間辦理之優點有：(1) 建築設備規劃完備，提高民間機構水準；(2) 政府減少經常費用支出，用以另創新猷；(3) 民間藉此機會更易獻身福利事業；(4) 政府民間合作需求得到更多的實惠；(5) 委託辦理具有配合社會需求改變的功能；以及(6) 建立「人生以服務爲目的」、「富而行仁」的觀念與行動。林萬億（註四）則將之歸納爲成本的降低、有效的服務，及居民參與等三項。

而購買服務在臺灣現有之困境主要在於「公共部門（對此種作爲）的抗拒、不足的民間機構團體以共同配合及（政府）行政管理執行上的問題等」（同註四）。其中第一及第三項主要須透過政府有關單位的努力以克服之。「不足之民間機構團體」則爲本文之探討緣起所在。

### 四、建立社會資源網絡之重要性

Robert Etkin 以資源網絡建立作為購買服務之根基，林萬億也以突破「不足之民間機構團體」作為委託辦理工作之前提。而在七十二年訂頒之「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」中，其所訂定之四項工作原則，其中第一項「輔導民間捐資興辦或參與社會福利事業，應作有計畫之協調聯繫輔導進行」；及第二項「對社會資源之發掘、募集、及調配運用，應作有效之策劃」（同註一，頁六），皆明示資源網絡之建立是必要去達成的任務。然後再輔以第三項和第四項，以充分瞭解民間需求，和提供民眾所需之服務。

## 五、建立資源網絡，整合資源運用之作法（以臺北市為例）

廣義言之，社會資源類別可包括福利機構團體、社區組織力量、企業及慈善基金、學術團體與個人，以及大眾傳播媒體等。本文擬將之歸納為福利機構團體與社區組織力量兩個環節上作進一步探討。福利機構概包含育幼院、養老院、就業輔導、警政、醫療、教育等單位；社區組織則含括里鄰、社區、委員會、基金會等，使區域工作得與政府共同搭配。

臺北市政府社會局近兩年來透過各個社會福利服務中心，召開行政區內之區域性社會福利研討會（註五）。最主要目的即在於區域資源的整合與網

絡建立。而在第一回合各行政區內第一次的綜合研討之後，期望於七十八年度開始推展社會工作專精計畫（註六）後，將七十八年度之社會工作年度計畫重點之一放在資源網絡的建立，以分組工作，將北市老人、殘障、婦女、兒童、青少年、家庭服務及社區工作等，從充分掌握需求與資源，建立資源檔案，組織同質性服務機構，研擬政府與民間不同單位之分工職掌，在充實福利服務基金之餘，充分發揮不同單位之效能與功力。

為何是由政府社工人員擔任此種資源整合的工作？筆者於去年九月曾為文探討臺北市政府社會工作員的角色功能（註七），在認知現代社會，尤其在資源豐富充沛的臺北市，若政府社工人員執意在直接服務的提供中，常與民間機構團體之功能重複疊。在科際整合的趨勢下，政府社工人員有必要就實務調整既有的角色功能，而假定其可定位於服務網絡的穿針引線工作，即廣義的社區工作的功能上。實際上，可由八個中心已召開區域福利會議中得得到映證。對於區域資源網絡建議中「運用區公所和社會福利服務中心為中介，共同協調有關單位，避免功能重疊」（同註五）屢為與會代表提出與強調。而在肯定政府社工人員在整合資源之角色立場後，將就未來各組工作展望作進一步說明。

由於社會局綜理北市各項福利服務工作，說服務從「搖籃」到「墳墓」並不為過。社會工作人員需配合社會局整體業務計畫推展工作，是而在專精計畫實施中，將各組包括社會救助的家庭服務組，福利服務的老人、兒童青少年、婦女及殘障等組，以

及社區工作組等計六類型服務。各組因發展過程各異，資源整合之步調與重點也各有所著重。

### （一）老人福利工作

專精計畫基本原則之一在於將臺北市都會區分為東、西、南、北四個區域，每區域設一總責策劃中心。老人福利工作擬運用現有四個老人長春文康活動中心，綜合規劃區域福利工作。但為落實服務，專精計畫另一重要原則在於建立與掌握服務之執行據點網絡。即，考量老人之身心體能狀況，希望就所在社區提供服務。目前所能掌握之主要資源是現有的社區松柏俱樂部及社工人員在寺廟和其他宗教集會場所組成之老人團體。前已述及，社區組織力量是民間資源之重要環節，若能繼續有效運用現有寺廟、教會、學校、機構、基金會、社團、社區等設施設備，組織老人自治團體，則進一步之老人福利服務，譬如托老服務、敬老午餐、醫療保健服務等，皆可透過政府予以配合補助或委託辦理，落實由民間團體來主責。

### （二）殘障福利工作

由於殘障福利諮詢中心自七十二年八月成立以來，一直以專精中心的姿態推展服務，以殘障市民為其服務對象，與提供殘障者服務之各公私立機構保持聯繫，也與民間企業合作，提供殘障者職業訓練機會（譬如由電腦公司提供短期免費的訓練課程）和就業輔導。因而，較之其他組可以更進一步推展資源網絡整合建立工作，譬如，可以積極推展肢

障、智障、視障、聾啞，及其他類（包括顏面傷殘等）之分組，以建立同質性服務支持系統。就像就業輔導與職業訓練一直是殘障福利中很重要但很艱辛的一環，如何掌握公私立就輔和職訓單位之資訊，以作適當轉介，或提供政府單位如何作適當贊助；或仿老人福利之社區團體組織，以開創殘障者庇護性工廠，鼓勵殘障者共同經營，而由政府提供適當補助等，循此方向方有辦法達到殘障市民的「療處」。

另由殘障福利諮詢中心於一年前針對殘障會員的問卷調查中，可以發現文康休閒旅遊也是殘障市民之一大需求。由於殘障者生理上的既有限制，常無法同常人般出遊，因而在此方面之需求也特別顯著。截至目前為止，因應服務之需，殘障中心結合志願服務團體與個人，推出許多文康休閒活動，但工作人員常有忙與疲累之感。若欲有效滿足需求，又能提昇服務品質，可以進而彙整旅行社等行業之有關資訊，或以資源結合方式，或以政府委託代辦方式，鼓勵民間及企業界特別為殘障者提供類此之服務，相信必可彰顯服務績效。

### (三) 兒童青少年福利工作

相較之下，殘障福利工作含括之層面較為有限，服務對象較為明確；兒童青少年福利工作之服務對象較廣大，服務層面也較難以掌握。特殊教育在

教育工作中所佔比率有限，社政單位因而需擔負較重；而一般的學校教育已含括所有兒童青少年人口，因而，當標榜推展「預防性兒童青少年福利」時，雖與少年法庭、觀護工作、少輔會等可以有個原則性區別，但與教育單位之功能仍無法作清晰分野。另外探諸現有提供青少年福利服務之公私立單位為數可觀，且服務素質頗高，譬如張老師、華明心理輔導中心等，如何整合之，以發揮同心共濟的精神，是兒童青少年福利服務工作中之一大要務。

面對兒童的依賴與可塑性，面對青少年的狂飆叛逆特性，除了正常的教育疏導外，的確需要透過家庭和社會生活的適當安排，紓緩問題兒童和青少年所帶予大眾的壓力。透過社會福利服務，有幾方面可以努力：

1. 可以更積極建立治療到預防功能之服務體系，若將教育單位加強教育功能和警政法務單位加強觀護感化功能置於體系之兩極，其間再將兒童青少年所需服務分別在線之兩端點間作一適當定位。
2. 開拓社區托養資源，使不適宜於原家庭之兒童青少年或雙親就業放學後無人看顧之子女，可藉由寄養家庭和社區式托養服務的開拓，提供有關服務，此為推展「購買服務」中，需要相當努力投入的一環。
3. 隨時掌握兒童青少年因應社會變遷所產生之需求，作為服務單位調整工作步調之參考。

### (四) 婦女福利工作

由於婦女權利意識的抬頭是近年來的事，再加上因科技發展所帶予婦女的角色調整，因教育及工作經驗的豐富，使得現代婦女面對社會變遷的衝擊，較之男性強烈許多。因而，北市規劃專精福利服務中心時，也將婦女列為重點服務對象，預計於七十八年度同時推出南北兩個婦女福利服務中心。婦女中心的工作將具有高度的創意與挑戰性，一工作重點將放在組織婦女團體，不管是新知的學習、家庭關係的調適或社會服務的參與等，都可以提昇婦女的生活品質與層面。因而可以看出婦女福利資源網絡的建立，除了有效解決婦女的問題外，更加期待藉由婦女團體的力量，來推動兒童青少年、殘障及老人等福利工作，也相對地開拓婦女的就業機會，尤其兼差工作的推廣。更為明確的例子是，若想於社區中推廣敬老午餐或托老服務，可由社區婦女團體來提供餐點、照顧耆老及安排老人活動等。所需經費預算或由社區基金支應，或由政府單位提供相對補助配合款等。

### (五) 家庭服務工作

傳統社會工作重點為濟老扶幼、重貧困家庭之扶助等，工作人員所需處理之問題也廣泛地含括醫療、經濟、安養、心理衛生、虐待、酗酒、失業、

犯罪等等。可以發現，社會分工愈精細，更增加不同單位間溝通協調及合作的重要性。因而就上述問題類型與現在提供服務單位之資訊掌握，為社工員責無旁貸之任務。若想增益政府預算之廣效，需相對結合民間宗教團體和基金會之慈善基金；亦可就民間或宗教團體之豐厚場地資源，委為辦理有關之福利服務，譬如兒童寄養或老人安養等。筆者曾於美國馬里蘭州巴爾的摩市觀摩其對於無家可歸者之社區收容方案，於二、三十個收容遊民之所中，有百分之八、九十，皆由宗教團體主責提供服務，其中含括多種類型之無家可歸者，包括精神療養院之精神病患、未婚媽媽與子女、失業中年男子、酗酒個案等。可以看出社區取向的救助措施，仍有待民間及宗教團體的大力投入；當然，更需要政府在政策、法令，及經費贊助上的充分鼓勵與支持。

#### (六) 社區工作

重新審視社區工作之廣度、深度與效度是當今之務。除了既有立案社區之規模與運作外，為有效整合各類型福利服務工作（包括老人、婦女、殘障、兒童青少年等），及有效提供各種救助措施（機構或社區式之安養、寄養、療養、經濟、醫療等服務），社區工作的穿針引線日增其重要性。以老人福利和婦女福利之交相合作，方能開創各項社區老人福利措施，包括托老、午餐、文康休閒；而當能

運用婦女力量投入時，不但增益老人福利效益，同時增闢婦女就業機會，並增益家庭收入。除此以外，若能開創青少年慰訪孤苦老人之有關方案；鼓勵年輕老人（Young Old）參與「寄養祖父母（Foster Grand-parent）方案」，由得到政府補助之老人定期關懷非行或虞犯少年，或未能妥善得到家庭照顧之兒童；引進社區婦女來開拓社區兒童課後托育服務等，則各類型福利服務境界之提昇，當不在話下。因而，如何掌握與整合各類型福利需求與可運用資源（無論機構或社區資源），自當為社區工作實施者之職責所在。

## 六、結語

無論從任何角度看來，邀請民間參與或委託其他政府單位，共創福利社會福祉，都不再是神話與遙遙無期的理想。迎接政府與民間合作時代的來臨，必得以有計畫、有系統、有組織的作為，步步為營。而首要之務乃在於將可運用資源，不論是福利機構或社區團體，作有計畫的整合與聯繫網絡的建立。期望藉由本文的探討，得到更多的指正與指導。

（本文作者為臺北市政府社會局社會工作  
室專員）

註一：張雅麗，「社會福利機構如何委託民間辦理」，中華民國社區發展研究訓練中心印行，七十五年十二月，頁八。

註二：白秀雄、郭耀東，「鄰里服務托兒方案試辦研究報告」，社區發展季刊，第四十一期，七十七年三月三十一日，頁二十一至四十四。

註三：Robert Elkin, "Financial Management in Human Service Organizations: An Outline of Lecture Notes", University of Maryland, December 1981, pp 132-153

註四：林萬億，「購買社會服務契約的管理」，社區發展季刊，第三十九期，七十六年九月三十日，頁六二、六九。

註五：羅秀華，「臺北市區域性社會福利研討會的運作模式」，社會建設季刊，第六十三號，七十六年九月，頁六五、七四。

註六：臺北市政府社會局社會工作室，「服務更普及，福祉更精緻——臺北市社會工作專精計畫暨七十八年度實施方案」，七十七年四月七日，社會工作人員大會簡報資料。

註七：羅秀華，「對社會工作人員的期許——以臺北市為例」，社區發展季刊，第三十九期，七十六年九月三十日，頁二二、二四。