

# 社會福利與民間資源結合之探討

吳老德

## 壹、前言

中外許多社會學者、專家都強調社會福利的重要性，認為社會福利是整個國家建設中不可或缺的一環，晚近更因而建立了「福利國家」理論，其目的就是在追求滿足的生活，主張從搖籃到墳墓，甚至「從娘胎到墳墓」的人生全程服務體系，並視社會福利服務是國家的責任，亦是國民的權利，使社會福利成為民主先進國家強而有力的政治號召，從此人民的福利權也獲得進一步之保障。其實，近一、二十年來，當歐美國家相繼擴大實施社會福利政策，為其國民提供大量社會福利照顧時，卻由於社會福利的浮濫，社會福利費用的膨脹，以致這些所謂先進國家漸感財政不堪負荷，因此，福利國家的社會福利型態的過分福利做法，就開始受到挑戰與質疑。

不可諱言地，讓人民生活不虞匱乏，免於恐懼，是政府責無旁貸的職責，亦是保障人民福祉的基本條件，惟單憑政府有限的人力、物力與財力，仍是相當有限的。另外，由於我國國情特殊，國防預算比例較重，其欲短期內提昇社會福利支出實有其困難，所以必須動員民間力量，結合社會熱心人士與團體，共同參與社會福利建設，亦唯有政府、企業界，以及全體民眾的共同支持與配合，福利國家的理想才能邁向最適社會的坦途，實現民生主義安和樂利的均富社會。

## 貳、福利國家的迷思與沉思

一九四〇年代以後，「福利國家」(The Welfare State) 成為世界各民主先進國家普遍追求的目標，因為它具有理想的性格，所以一直吸引各國的注意力，尤其英美等先進國家將其奉為進步與民主的象徵，而建立福利國家社會福利體系已達數十年之久，至今成為後資本主義社會的基本精神之一。惟這種過度「理想化」的社會福利型態，是福抑是禍，至今仍無法斷言，但已從完全的迷思，慢慢地受到保守努力的質疑，並引起許多人異口同聲批判福利國家的偏頗與困境。例如英國首相柴契爾夫人倡導「自助補助」(Self-help Before Welfare) 觀念，美國總統雷根主張「工作福利」(Work Fare)，今天西方福利國家的「可行性」已開始動搖。

憑心而論，福利國家的始意，近似於早期西方哲學家柏拉圖的理想國，換言之，福利國家除了有理想外，更具有行動化的特質，它要求福利措施要質量並重，並且勿以金錢的多寡或投資報酬率來衡量福利成本，只要造就健康的兒童、守法的民眾、有責任的父母、幸福的家庭即是。所以福利國家的發展目標，包含了三個層次，一是謀求人民物質生活的滿足，二是求精神生活意境的充實與提昇，三是使福利精緻化並使全民能够公平地共享社會所創造的文明果實。質言之，福利國家的最起碼條件，就是要使社會中不利的人或弱勢團體獲得最基本的生活安全保障，進而使人人能够豐衣足食的全面性福利服務措施。

福利國家影響所及，促成人民「福利權」(Welfare Right) 的重視，認為政府必須負起絕對的責任來確保人們福利與生活上的免於匱乏，使人類的本生生存權獲得進一步的維護。回顧我國在推動社會福利過程中，受到傳統福利思想與西方現代福利觀念的影響至深，而成為民生主義社會福利體系，兼顧政府的職責與民眾的參與，造成社會福利是一項德政，是一種慈善行為，亦是

人民的一種權利，但是三者之間如何定位及觀念模糊，尙待建立更完善的社會福利制度。

進一步觀察福利國家的出現，是否已經解決人類生活的困局，使個人免於陷入貧窮的威脅。根據英國四十年來社會發展的結果，貧窮的人口比例不但沒有降低，反而略有增加，尤其是老年人口仍有三分之一以上生活在貧窮線以下，顯見並未發揮福利國家預期的應有功效；相反地形成福利國家社會的矛盾現象，值得深思，那就是英國政府一方面為應付福利需求與日益嚴重的社會問題不斷擴大職能與行政體系；一方面遭遇累積的財政赤字又必須緊縮福利支出與福利資源的使用。所以英國從一九七九年以來，即陸續採取改革計畫，設法脫離矛盾與困境，其中最值得注意的有下列兩項：

(一)政府逐漸減少對社會福利供給的干預範圍與程度，即一方面立法降低稅率，允許個人擁有較多的可支配所得，另一方面則減少政府直接供應社會福利給付的比例，使「施與取」能達到平衡的發展，避免過度的福利依賴，造成福利資源的浪費，因此，「成本效益」就成為規劃上的考量重點。

(二)鼓勵企業與生產者與辦社會福利事業，認為社會的成長與發展是立基於互相關懷、扶持的原則，實際上福利是整個社會的共同產物，這種社會責任分擔與互惠的原則，鼓勵民間參與社會福利服務的做法，使政府機構不再是社會福利的唯一供給者。

### 叁、藏富於民的民間資源

社會資源不外乎是人力、物力與財力，人力指的是志願服務工作人員或志願服務性社團人員，物力則是民間機構所能提供的設備（包括屋舍、交通工具和物品等），至於財力則屬民間善心人士及熱心團體、志願性團體或社會福利慈善事業基金會、宗教寺廟、公益性團體、社區理事會等所捐獻之款項，其他是技術的支援與提供、意見的參與皆是用之不盡的民間資源。然而隨著社會的進步，經濟的繁榮，國民所得的提高，人民的生活水準顯著提昇，社會資源可以說愈來愈充沛，尤其是蘊藏在民間的資源更是充裕，過去經由各種資源的提

供，意見的溝通表達，都促使政府與民間的合作甚為密切，這種合作的基礎，促進了結合民力的積極推動，也獲得社會大眾的普遍回響。

我國傳統上素有人懷己德，人溺己溺的助人美德，現在人民的共同事務愈來愈多，也愈來愈複雜，單純的同情或激勵，有時候已不能立即有效的解決問題，而是要以實際的行動來共同關心社會的事務，才能得到共鳴，這種以助人為樂，發揮守望相助，疾病相扶持的精神，就是社會福利工作的基礎。最近一年來，我們社會上產生遽變，無論政治、經濟、社會、文化、教育都面臨前所未有的挑戰與變局，例如賭車、大家樂、股票投機、自力救濟等失調現象，教育革新，學生運動，環保運動的激盪，加上天然災變的侵襲，都使我們的社會呈現過度性的失調。

幸運的是經由政府採取有效的防制措施，及民間資源的踴躍捐獻與投入，使得社會的失調與脫序現象，已逐漸地正常化，歸其原因，除了政府已經體驗現代公務人員的職責外，更重要的是發揮民間「救急」的力量，可見現代化社會，民間蘊藏的資源往往超出於政府有限的人力與財力。舉例而言，著名的嘉義行善團，其團員超過一萬人，更可貴的是，他們隨時可以動員，完全無計酬勞的從事許多鋪路與造橋的艱鉅工程，另外花蓮的慈濟綜合醫院以行善濟世為宗旨，該院董事長釋證嚴法師，平日行善濟貧，所到之處看到民眾遇有困難，即主動及時給予協助，所以大家稱她為活菩薩，因此，當她要募款籌建醫院時，社會各界紛紛捐款，竟達數億元之多，足見我們的社會熱心人士相當多，惟蘊藏的龐大資源如何有效的結合與運用，避免造成資源浪費與不當之使用，是今後結合民力必須要妥善規劃與解決的重要課題。

### 肆、政府的福利措施與民衆需求

由於民眾對社會福利需求日趨殷切，導致政府福利範圍愈來愈廣，福利項目也愈來愈多，因此，民眾的合法、合理需要與政府的福利措施具有正相關的互動關係。若將社會福利事業的內容，分為個人性或小家庭福利服務與全民性的福利服務兩項，前者如殘障福利、老人福利、兒童福利、婦女福利、青少年

福利、低收入福利救助等，這些福利通常較易引起社會人士或團體的同情心與慈善家的關懷，乃至社會大眾普遍性的支持，所以最容易運用民間資源來共同參與；而後者如社會保險、社會救助、社會安全、公共訓練等，因為常常涉及全國性福利行政體系和福利資源的全民分配，民間資源在這方面所能提供的協助並不顯著，因此，我們發現以個人和家庭為對象的直接性福利服務措施，或者重於個人與家庭需求滿足的福利項目，更能動員民間資源，發揮民間力量的最大效果。

有人說，社會福利是一種最典型的服務性事業，而結合民間資源參與社會福利事業，乃在於提高民間參與的熱誠，更能配合民眾的特殊需求，社會學家佛蘭德(W. A. Friedlander)在其所著的「社會福利導論」中指出：社會福利是一種有組織、有系統的社會福利機構。利用科學的知識與方法協助個人或團體獲得生活與健康上的滿足，並力求私人與社會的關係圓滿，使個人得以充分發展其才能，促進其本身的福利，進而與社會的需求，互相融合。由此可知，社會福利是民間與政府機關所從事的有組織之活動，而是項活動必須有各種專業人員參與，如醫師、律師、教師、工程師、社會工作員，及其他有關的專業工作者或熱心服務人士，所以歸結政府的福利措施其主要目的有二：一是解決與預防社會的失序現象；一是鼓勵個人或團體貢獻社會。

臺灣省的社會福利措施，為擴大民眾參與，曾先後研訂多項法規，並頒布施行，同時已獲得初步的績效，對滿足民眾福利需求，及提供民眾參與途徑貢獻至鉅。這方面的主要法規計有：擴大民間團體參與政建設實施方案、運用社會資源參與社會福利事業省政革新方案等。前者是李總統登輝先生在省主席任內所提出的新構想，其主要作法，是以社團為核心，期收帶動與整合的功效，例如興辦地方公共設施、推動自治工作及公益慈善事業，均須鼓勵民間團體在人力、物力、財力、技術、意見等方面密切支援，李總統曾說：一個人或一個家庭，一社區或一個團體，如果都能把依賴政府照顧的失業、養老、扶幼、社會福利與救濟、生活津貼及經濟保障等項，都引為自己的責任，社區的事由社區負責，家庭的環境、垃圾由家庭清理，團體的困難由團體紓解，社會治安靠大家守望相助；那麼，所有的問題都容易解決。這就是共同責任觀念的境界。

，也是社會連帶理論的闡揚，省政府邱主席亦曾提示我們，他說：提倡社會福利要有道德心與責任感，並要有利人利己的胸懷，才不會扭曲社會福利制度的良法美意，也才能落實社會福利制度的理想。

當前世界上許多福利國家，因社會福利經費的巨額支出，已面臨矛盾與難題，在政府方面由於社會福利措施的膨脹，造成龐大的經費負擔，使福利國家的理想受到嚴重的考驗；在人民方面，過度與無微不至的福利措施，導致人民養成惰性，而高賦稅的負擔，卻又被視為是對勞動者的懲罰和對不求上進者的鼓勵，這些都違反了社會的正義感與公平性。所以邱主席在其所著的「社會福利與民生」一書中的「序言」指出：過與不及均非國際性的做法，均與中庸乃為正確的制度，能够允執厥中，把握中庸的分寸，才是真正為國為民的社會福利建制。這段話，寓意深遠，切中時弊，我國社會福利發展措施必依此一原則來推動，而全體社政工作者，尤應體認斯旨，作為工作的準繩，同時我們要呼籲社會大眾建立社會福利共同責任的觀念，那就是自己要盡自己所能，才能享受社會所給予，我們的福利社會才能康和樂利，唯有大家各盡所能後，才能各取所值，對國家社會善盡職責後，再獲取應有的福利，這才是當前實施社會福利政策的正確作法。

## 伍、政府與民眾共同促進社會進步

提高人民的生活，締造民眾的福祉，建立均富、公平的社會，乃是民生主義現階段社會政策所追求的目標。回顧本世紀初期福利服務型態，經過幾番的轉折，由私人性的救助措施，轉向強調政府的職責，現在的福利型態等於是二者的綜合，可稱為混合式的福利服務，也就是由政府與民間共同結合促進社會進步。結合民力猶如「滾雪球」般的成為協助政府施政的主要動力。所以現代化政府務必重視民意，講求溝通，並積極的結合民力，其主要理由大致可歸納為下列三點：(一)重視社會結合，可以激發認同參與；(二)結合民力較不受法令約束，當可發揮救急功能；(三)針對實際需要，服務措施更具彈性。其於此，現在的社會福利工作，應該做好結合民力向下紮根的工作，確實可以解決社會福利

的若干隱憂，就眼前而言，社會福利基金的不足是一個不爭的事實，若能從部分固定的稅目中撥充一定比例的金額，用為發展社會福利建設，則社政財力的包袱必大為降低；其次，在社會救助方面，宜由消極的救助，轉化為積極的輔導，就是雪中送炭優於錦上添花的救助原則，對低收入者的救助或補助應有一定的期限，換言之，低收入戶家庭除接受最低生活費補助外，應配合教導其謀生技能，補助其早日脫離貧窮，這才是救助的積極意義；另外，重視兒童、老人、婦女、青少年、及殘障福利，建立完整的托兒制度，增設各種庇護工場、殘障福利公共設施、老人安養機構、中途之家等，皆為社政工作刻不容緩的要務，實有賴民間的支援，才能促使社會福利建設更上一層樓。

在民主國家由民眾參與國家建設已相當普遍，我國政府對於社會福利發展，在過去二十幾年中，一年比一年重視，社會福利預算也一年比一年增加，根據統計，民國五十一年政府社會福利支出為新臺幣十一億元左右，民國七十四年已高達九百億元，到民國七十八年社會福利預算支出更高達一千零十六億元，增加九六倍之鉅。另外，從社會福利支出占政府的總預算來看，民國五十一年為百分之九點二四，民國七十四年則上升至百分之十五點四四，到民國七十八年占總預算比例為百分之十七點九，足見政府對社會福利的重視。然而儘管社會福利擁有龐大的經費，但其中部分經費使用於特定對象的撫卹，相對的減少了對社會各階層人士的扶助，所以在有限的經費下，爭取民間資源更有其迫切性。

政府運用民間資源來從事各項建設，並非減少政府的支出，可以說是在滿足人民較多的需求。以臺灣省社區發展為例，社區發展是社會建設最基層工作，自民國五十七年起即全面推展，迄今已二十年，由於各級政府機關、學校團體，及社區理事會與民眾共同配合推動，社區發展才有具體的建設成果。截至七十六年十二月底止，臺灣省共已規劃建設四千一百一十七個社區，民眾受益累計有二百一十六萬餘戶，受益人數高達一千零一十六萬餘人次，歷年來社區發展總基金額已達一百八十五億九千一百八十二萬餘元，其中除政府補助經費一百二十九億八千七百九十二萬餘元之外，民眾配合款及捐獻財物總值高達五十六億零三百九十萬元，占總建設經費的百分之三十點一四，足見社區發展工

作在政府現階段基層建設項目中，最能獲得民眾的回響與參與，使得基層社區組織、經濟及文化環境普遍獲得改善，這也是政府結合民間力量從事社會福利建設最成功的範例。

綜上所述，工業化後社會結構產生急遽變遷，民眾對日常生活品質的要求，問題的性質，及解決問題的方式，已不再同於往昔，社會福利的涵義亦隨時空的轉變而有更迭，更值得一提的是社會福利已不再是一種施捨的工作，很明顯地自一九八〇年代後重新調整政府介入社會福利的功能與角色，對人民福利權的追求，朝向權利與責任並重的精神，也就是民眾對政府有所「求」之下，更要有「行動」來回饋於社會，這種觀念與做法已成為現代社會福利發展的新趨勢。

## 陸、社會資源的結合對象與檢討

我國社會福利發展，從思想、政策施政措施，一切皆以仁愛為中心，講求民胞物與、仁人愛物的精神，並強調勞資和諧、貧富互助、尊卑平等、健弱扶持、羣己合一的關係，這種歸諸於「親」與「均」的福利制度，最能獲得社會大眾的支持，福利水準亦與西方先進國家相若。但由於國家經費非常有限，致有關整體而全面性的規劃設計顯得較為缺乏，對於處於劣勢競爭下的殘障者，精神病患、智能不足者等疏於妥善的照顧，成為社會福利發展的阻力，值此我國外匯累積高達七六〇億美元之際，又正逢邁向二十一世紀已開發國家之林的時刻，政府應有責任重新策劃社會福利的發展藍圖，廣闢民眾參與的途徑，使人民有提供餘力、餘財、餘時的機會，彌補社會福利美中不足之處。此外，若能有效結合社會弱勢團體的家屬，或是關心他們的專家學者、工商企業界，及社會各界熱心人士積極參與，則我們的社會福利措施必如「滾雪球」般的逐漸壯大，並以「借力使力」的方式，合理的分配社會資源，才能使民眾真正受惠。以下即針對社會資源結合的作法，提出幾點淺見，供為參考：

(一) 推展志願服務，建立溫馨社會：志願服務一直是結合人力的主要方式，可以彌補各類公私福利服務人力的不足，因此，社會福利先進國家都非常重視



該項工作，以美國為例，一項由美國著名的蓋洛普機構於一九八五年所作的全國問卷調查中顯示，十四歲以上的美國人，幾乎有一半參與志願性工作，也就是美國有將近八千九百萬人志願工作者，以平均每週提供三小時的志願服務時數計算，全年總計提供了一百六十一億小時的服務，若以實際酬勞換算，則估計高達一千一百億美元，約計新臺幣三萬億元，其影響力是非常驚人的。

反觀臺灣省自民國七十一年正式推動志願服務，目前計有志工三千四百六十四人，以全省一千五百多萬人口而言，僅有三千多名志工，比例實在微小，必須以創新的工作方式，來吸引具有服務熱忱或具備專門技能者共同加入工作行列，例如：退休公教人員、老人、教師、勞工、家庭主婦、軍人、學生等，以早日建立十萬志工大軍的目標，共享社會溫馨的成果。

有關志願服務的法規已相當完備，對於志工的安全維護與基本的交通補助、伙食津貼亦均已顧及，未來工作應加強現職志工人員之在職教育，擴大其影響力，並使參與的「起火點」永不熄滅，同時運用「銷售」的觀念促使社會大眾對志願服務的認識，使志願工作獲得家庭與社會大眾的支持，唯有多方面的考量才能共策事功。

(二)重視基層參與，建立社會支持系統：當前社會問題一天比一天增加，亦一天比一天複雜，政府處理這些問題固然是責無旁貸，必須負起領導、規劃、示範、開創的責任，可是政府的力量究竟有限，尤其像社會福利事業這麼廣泛的工作，更是需要基層民眾的全力參與，以建立龐大的社會支持系統，才能使受到挫折與遭遇不幸的人，能夠有自立自強的機會。

社區中的低收入戶、遭遇災難者、殘障或孤苦無依者，都可以透過社區力量相互扶助，以社區居民來解決社區問題是天經地義的事，而這種做法就是社區行動系統。換言之，在發動民間參與社會活動時，應透過鄉鎮、區里鄉之行政體系，確實讓社區民眾「動」起來，基層民眾的參與，社會福利制度才能落實。

(三)結合寺廟團體，建立徵信制度：寺廟是本省的文化資產，由於本省多數民眾篤奉宗教，廟宇成為民眾信仰與生活的中心，因此，推動寺廟團體參與社會福利活動，應該是比较直接而有效的。本省寺廟不但是村民信仰的堡壘，也是遊子們回鄉家鄉的主要據點，這與中國人富有飲水思源與祈求平安的心理關

係頗大，多數人在事業有成後，皆能自動的把部分的錢財捐獻給寺廟，寺廟於是擁有巨額的財富。大家都知道，寺廟的宗旨在勸人為善與普渡眾生，這與社會福利目標非常接近，二者必須妥切配合，才能爭取更多信徒的支助。

爭取寺廟資源是一連串的行動過程，並非短暫性的消極結合，要能做的有效，則要有良好的徵信制度配合，亦即社會福利需要多少經費？人力？透過寺廟的適時支援，定期稽核，公開徵信，那麼在彼此取信的情況下，寺廟民俗與社會福利結合在一起，二者共蒙其利。

## 柒、結語

先總統 蔣公曾說：以民眾之力，造民眾之福。社會福利事業必須激發與鼓勵民間參與，實為社會福利發展的必然趨勢，而如何使民眾具有參與感、成就感、榮譽感，則是結合民力的基本前提。觀諸世界潮流，衡量我國社會福利現況，無論是普設各種福利設施，或強化福利服務內涵，都需要仰仗民間力量的支援與協助。因此，唯有在「全民參與的社會福利政策」之下，才能確保福利服務品質，提高服務水準，共同邁向福利國家的理想境界。

(本文作者為臺灣省政府社會處秘書室股長)

## 參考書目

1. 邱創煥：「社會福利與民生」（臺中：臺灣省政府印刷廠，民國七十五年六月出版）。
2. 省政府社會處編印：「省政府邱主席社政言論選輯」，民國七十六年十二月出版。
3. 許榮宗：「結合民間力量與辦社會福利事業」，載於「社會福利月刊」第四十八期，民國七十六年八月二十五日出版，頁五一—五九。
4. 廖火生：「英國的福利行政科層體制」，載於「中國論壇」第二九五期，民國七十七年一月十日出版，頁六二—六四。
5. 廖榮利：「社會工作概要」（臺北：自印，民國七十六年七月十五日出版）。
6. Friedlander W. A. "Introduction to Social Welfare: Concepts and Methods in Social Work", Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980.