

臺灣省結合民間資源興辦 社會福利事業的檢討與策進

許榮宗

壹、前言

建立福利國家，提昇人民生活水準及增進民眾福祉是現今世界民主國家政治思想的主要潮流，也是自由國家所急於追求實現之政治制度。早在二十多年前我們的社會福利思想就已經燦然大備，禮運大同篇中所揭示出的福利標準，就是今天福利國家施政取向的兩針。目前先進國家福利工作之做法，已非僅止於點的救助貧困，而是在物質上及精神上之全面求取全民生活品質之提昇。社會福利工作的推行固然是政府責無旁貸的職責，惟因政府資源有限，而民眾對福利服務的需求卻無窮。因此，近代的社會福利理論都一致強調民間參與的重要性，並主張政府積極鼓勵民間以人力、物力、財力協助政府推動社會福利工作。同時，近幾年來民間及私人福利機構的成立與功能也漸次受到重視和肯定，各類民間公益性團體、社會福利慈善團體及志願服務

在各民主國家如雨後春筍般呈現一片欣欣向榮的景象，足證民間資源運用於社會福利工作上所扮演的角色益形重要，亦為世界潮流之所趨。我國在農業社會過渡到工業社會的轉型期中，要推行的社會福利工作，勢將隨社會經濟結構的變遷而日益增多，因而需要龐大的社會福利資源來配合也是必然的現象。國父說：「人生以服務為目的」，又說：「聰明才力愈大的人，當盡其能力以服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力以服十百人之務，造十百人之福……」。先總統蔣公也昭示我們：「從事社會工作的人員，應該有一認識，即民眾的事，必須以民眾的力量去做，社會專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：「因民眾之力，以造民眾之福」。是故，社會福利工作，除政府應戮力以赴外，每一個民眾都應有「社會福利、人人有責」的觀念，並竭盡所能，回饋社會，抱持「人人可參與、處處可展開」的認知，全力投入社會福利工

作的行列，以創造溫馨美好、安和樂利的社會。

近年來由於我國經濟發展迅速，國民所得增加，民眾益有餘力實現其服務助人之心願，因此提供社會服務之個人或團體也與日俱增。臺灣省為結合民間資源興辦社會福利事業，多年來採取各項措施，積極輔導民間資源投入社會福利事業之興辦。本文僅就志願服務之推展與社會福利慈善事業基金會之輔導深入檢討，並期未來有進一步之發展。

貳、臺灣省志願服務 工作的推展

志願服務是推動社會福利事業不可或缺的要素。自從志願服務制度在歐美創設以來，至今已流傳世界各主要先進國家，獲得普遍之重視。事實上，這種助人樂己、守望相助、疾病相扶持的事業，我國古代已廣為流傳，如早期辦理的賑災、濟貧、修橋、鋪路、施茶、施粥、施醫、施棺、興學，乃至

近代知識青年從事鄉村改造運動等，皆為志願服務的具體做法。

古代社會，墨家講「兼愛」，孔子的「己所不欲，勿施於人」，孟子的「疾病相扶，出入相友」，都是協助人們或達成人我一體的服務人生觀。先總統 蔣公亦說：「羣的生活需要容忍調和，約束自我，尊重他人，服務公益，愛護全體」，又說：「以高度的公德心來處理羣己的關係，並進而以推己及人的精神，為人羣服務。」有了這種羣己關係，不論是個人或團體就自然會善盡社會責任。

近四十年來，臺灣地區由於社會經濟的發展，人民生活水準顯著改善，但也正由於社會經濟結構的變遷，民眾對社會福利的需求也日形殷切，不僅要求福利服務的種類與範圍增加，也希望福利服務的品質不斷有所提昇。單憑政府本身的人力、物力要滿足民眾福利服務的需求實在有困難，必須有民眾的投入和參與。志願服務是民眾參與社會福利非常有效的方式，然傳統的志願服務做法已無法適應今天社會的需求，必須有所更張，追求實用與創新，與時俱進，方能符合民眾需要，使志願服務成為每個人生活的一部分。

有鑑於此，臺灣省政府為有效運用社會資源，推展志願服務，於民國七十一年及七十五年，分別訂頒「臺灣省推行志願服務實施要點」、「臺灣省加強推行志願服務實施方案」，俾結合社會服務團體及熱心人士對需要照顧之民眾主動提供服務，以發揚休戚相關、守望相助、疾病相扶持之美德，促進社會和諧進步。實施以來，志願服務的工作價值

已獲得大多數人的支持與肯定，並已有顯著的工作績效。目前全省計有志願服務工作人員三千零十一人，志願服務性團體二百多個，每週提供近八千小時之服務，對社會福利貢獻至鉅。為使志願服務法規漸趨完備，陸續訂頒「臺灣省志願服務人員工作守則」、「臺灣省優秀志願服務人員獎勵規定事項」，每年定期表揚績優志願服務人員及團體。另為彌補志願服務工作人員遭受意外事故之損害，以安定其生活，臺灣省政府特於民國七十六年訂頒「臺灣省社會福利志願服務工作人員平安保險實施要點」，每一被保險人之保險金額為二十萬元，每人每年保險費為四五六元，由省政府、縣市政府與志工各分擔一五二元。此外，每年辦理志願服務人員工作座談會，志願服務領導人員研習。凡此種種均為激發社會大眾參與，廣闢門徑，使民眾行善有門，納財有道。

叁、臺灣省慈善事業 基金會的輔導

社會福利慈善事業基金會是由社會熱心人士或工商企業團體共同捐資成立，以基金孳息辦理社會福利工作，這種「取之於社會，用之於社會」的做法正是回饋社會造福民眾的積極表現。臺灣省政府為結合民間資源，協助政府推展社會福利事業，於民國七十二年訂頒「臺灣省私立社會福利慈善事業基金會業務輔導要點」，加強輔導本省各級私立社會福利慈善事業基金會，俾強化其組織及業務功能

。另外為健全基金會之運作，達到獎優懲劣以提昇基金會福利服務效能，民國七十五年訂頒「臺灣省財團法人私立社會福利慈善事業基金會評鑑實施要點」，依該要點每年辦理評鑑工作，績效優良者並定期表揚。

加強各級慈善事業基金會之管理、輔導與評鑑，一方面促使基金會財務、會務與業務健全發展，一方面增進大眾對基金會的瞭解與信任，使其功能更加彰顯，提供社會大眾更多福祉。因此建立良好的徵信制度，俾獲得捐款人之信任，滿足其參與感與成就感。臺灣省爰於本（七十七）年訂頒「臺灣省公私立社會福利機構暨慈善基金會接受各界捐助財物注意事項」，其主要規定有：(一)凡接受捐助財物，應有清楚之收據帳目。(二)定期於大眾傳播媒體、報章刊物刊載公告所收到之捐贈財物，以資徵信。(三)捐款等應依捐助入指定用途使用，若無指定用途，應用於社會福利有關事項或目的事業，若不屬以上範圍，應報請主管機關核准。(四)每半年將捐款使用情形函報主管機關，並函知捐助入。(五)辦理各項活動應邀請捐助入參與。(六)捐助入善行符合獎勵規定者應予表揚。以上各項規定之目的乃在有效運用各界捐助之財物，以增進社會福利，並昭公信。

臺灣省截至七十七年三月底立案之省級基金會共有十四個，基金總額計有六億八百多萬元，每年用於辦理社會福利慈善事業金額為二億四千一百多萬元。縣市級基金會有五十二個，基金總額計有五億一千八百多萬元，每年用於辦理社會福利慈善事業金額為五千多萬元。各基金會所辦理之社會福利事

業包含對兒童、青少年、殘障、老人、婦女、精神病患等福利服務，提供醫療補助、急難救助、貧困無依救助、低收入戶補助，漁民海難家屬救助等，每年接受服務人數達七萬人以上，由此可見，各社會福利慈善事業基金會，依其捐助章程，協助政府辦理許許多多的社會福利工作，績效顯著。

肆、檢討與展望

一、志願服務方面：

志願服務工作是政府結合民間資源與辦社會福利事業的一項重要工作。由於社會結構的改變，民眾一方面對福利服務的需求日為殷切，另一方面民眾對參與公共事務的意願和能力也大為增加。政府限於人力、物力，絕對無法完全滿足一切民眾所需的福利服務，因此結合民力協助政府辦理福利服務工作，是政府社政工作的既定政策與方針。志願服務在臺灣可以說仍在起步階段，以美國為例，其全國目前參與及曾經參與志願服務的國民佔全國國民半數以上，服務的範圍除了對其本國同胞提供服務外，且服務延伸到海外開發中國家，甚至及於落後蠻荒地區，其國民普遍具有志願服務之觀念與積極的態度，足堪我們學習。為期志願服務能在國內生根發展落實有效，應加強下列各點：

(一) 志願服務觀念的推廣：我國民族性及羣己關

係一般較偏重於個人及家庭，常存「自掃門前雪」、「獨善其身」、「明哲保身」之心態。但是我們的社會已日漸富足進步，行有餘力具有潛在服務意願者逐漸增加，因此對於志願服務的觀念與價值應積極推廣。例如對兒童、青少年或其父母宣導志願服務的崇高價值，鼓勵孩子們在求學階段即能主動參與志願服務工作，這對兒童及青少年的成長應是一項很寶貴的經驗。另外可透過大眾傳播媒體，倡導志願服務，或者根本上在中小學教科書中編列志願服務之案例單元，從小培養服務助人最樂的觀念。使得志願服務能夠落實、生根而達到普及化的目標。

(二) 志願服務工作的制度化：目前國內推行志願服務尚乏一套大家可以遵循的制度，各憑一己之瞭解與體認在推動，效果並不理想，功能未充分發揮。從福利服務的需求調查，志願服務人員的招募、甄選、訓練、授證、組織、運用、督導、考核、福利等，都應建立一套完整的體制。基本上，志願服務的提供若無法迎合社會對福利服務的需求，則失去存在的意義。志願服務雖是人人可參與，但據瞭解志願服務人員的流動性極大，這可能與政府在推展志願服務時缺乏一套明確的制度有關，無法讓參與者能從志願服務中成長與學習，甚至提昇生活的境界。因此政府應該針對社會的需求，招募有意參與志願服務的人，透過人格測驗或性向測驗等嚴謹

地甄選合適的人，施予適當的訓練，包含參與服務所需的基本智能，應有的修養與服務態度等，訓練合格者發給證件以認定其擔任志願服務工作的能力和資格，然後再予組織團隊，運用提供各類服務，服務期間接受專業人員之督導與考核，績效優良之團體或個人予以適當獎勵，違反服務規定的取消其資格，此外對志願服務人員應享之福利與保障亦應妥予規劃，如此必能提高志願服務人員之榮譽心、責任感與公信力。因此志願服務工作的制度化應是政府未來努力的方向。

(三) 編列籌措志願服務經費：志願服務人員固然是志願的，同時也不求經濟報酬，但是志願服務要能持久、落實，對於推展服務所需之行政費用，例如志願服務人員前往服務地區所需之交通費，服務期間之膳食費，活動所需之支出等，皆需由政府編列籌措必要的經費，如此，必能保持服務人員高度的服務熱忱與興趣，提振工作士氣。為使志願服務工作能普遍化與制度化，各級政府在經費支援上必須妥予編列籌措方能達成。

(四) 運用各種管道結合所需的志願服務人員：社會結構變遷迅速，各項福利服務亟需志願服務人員的投入，政府在推展志願服務時務求「供給」與「需求」的平衡。需求愈殷切，供給也應源源不斷。為使供應不斷並滿足所需，對下列人員應運用各種方式加強爭取，鼓勵參與：1. 家庭主婦；2. 退休人

員；3.大專青年學生；4.勞工朋友；5.公教人員；6.其他專門技術人員。針對地方特性，結合上述人員，透過完整的志願服務制度，提供各項所需的服務。

二、社會福利慈善事業基金會方

面：

雖然臺灣省各級社會福利慈善事業基金會之輔導已初具成效，但為發揮其更大之福利服務效能，仍有待努力之處：

(一)健全已立案基金會之組織：固然許多已立案之基金會是抱著回饋社會、造福民眾之宗旨，協助政府辦理社會福利事業，但也有少數基金會組織不夠健全，成立之目的僅為其企業之「節稅」，避免過重之稅負。對於社會福利之概念更是缺乏。對於此資源之閉置，殊為可惜。因此對已立案之基金會，今後當進一步加強其會務、業務及財務之輔導，期使基金之孳息能完全依照捐助章程之規定，用於社會福利事業上。

(二)政府應在稅制結構上加強激勵措施：為積極提高民間樂於從事社會福利事業之投資意願，政府在稅制或相對投資、獎勵等，應加強規劃，使民間積極從事社會福利事業者能獲得稅賦減免等獎勵，而樂意貢獻更大的力量。雖然因此政府會減少某部分之稅收，但卻可以減少許多原應政府編列預算投

資的社會福利事業支出，尤其民間的投資往往較政府的投資靈活而有效率。

(三)輔導未立案之民間慈善團體：未立案之民間慈善團體亦是重要之社會資源，但因限於規定致未能依法組成人民團體或社會福利慈善事業基金會。

各級政府未便與其接觸與輔導，致使資源喪失，無法結合並予有效運用，甚為可惜。因此臺灣省各級主管機關除注意其財務之籌措，運用及收支登錄外，應促其定期辦理徵信工作，並積極輔導其逐漸具備財團或社團法人之資格，以步入法定軌道，擴大服務功能。

(四)結合寺廟及宗教團體：寺廟及宗教團體是民間極龐大的社會資源，雖然目前已有許多寺廟及宗教團體從事公益慈善及文化建設服務，如辦醫院、學校、托兒育幼、養老濟貧，設圖書館及清寒獎助金等，但以臺灣地區寺廟及宗教團體之多，此項資源運用於社會福利事業上仍嫌不足也無系統。事實上，寺廟及宗教團體本質上都具有「慈悲為懷」的內涵，只要能善加規劃、宣導與引導，此項潛在之資源當可發揮無比的力量，其對社會福利事業之推展必有莫大之神益。

伍、結語

民主政治就是全民參與的政治。李總統登輝

先生於臺灣省政府主席任內，為擴大民間團體參與施政建設，特別鼓勵各民間團體、事業單位及社會上富有號召力、領導力的人士來參與省政建設行列。並認為民眾參與公共事務，不但可產生榮譽感，而且由於羣眾參與產生的凝聚力，整個社會將會更和諧。邱主席創煥亦至為重視民間資源的運用，除繼續貫徹推動外，並提出民間團體參與政府施政必須秉持三項觀念：(一)要有國家責任的共識；(二)多提積極性的建議；(三)要顧及整體的利益。可見政府各級首長均極重視民間資源的結合，尤其我國在邁向開發國家的轉型期中，政府要做的事經緯萬端，千頭萬緒，絕不是單憑政府的有限財力、物力和人力所能勝任，必須賴全民的同心協力，共同參與，才能獲得具體實效。尤其是社會福利事業，要做得普遍、深入與徹底，在在需要仰仗民間的力量來支持與協助，而民間的力量是無窮的，端視政府是否要結合他及如何去結合？以上謹就臺灣省志願服務的推展與社會福利慈善事業基金會的輔導提出淺見，就教先進。最後謹以聖經上的話：「施比受更有福」來共同為締造安和樂利的社會共勉！

(本文作者為臺灣省政府社會處處長)