

# 菲律賓社會福利行政服務體系之新境界

張隆順

## 引言

菲律賓是一天主教國家，全國人口約有五千多萬，其中百分之八十信奉天主教。由七千一百零七個小島嶼所組成，然而主要由十一個島所構成。一九四六年七月成立獨立政府，羅哈斯出任戰後第一屆大總統。菲律賓受到西班牙之文化及宗教影響以及受到美國教育及政治體制之影響，因此人民虔信天主教，採民主共和制，採行政、立法、司法三權分立制，為美國政制之翻版。菲律賓的經濟幾乎操縱在華僑手中，臺灣商人也有不少在馬尼拉、宿務等大城市設廠投資。全國人民年所得約美金五百四十元。菲律賓是一天然資源非常豐富的國家，然因管理不善，以致農作物歉收。非人生，性善良友善但較懶，喜歡音樂及享樂，因此不如中國華僑賣力，加上天真率直之個性及沒有持續性，因此經濟不起色。菲律賓政府會派許多人來臺灣學土地改革，但是學完回到菲國要實行時卻覺困難重重，主要是以前在馬可仕政府領導下，有錢人對政府沒有信心所致。因此農業方面，發展緩慢。中共利用農民製造叛亂而組織「新人民軍」，形成一股威脅的力量。回教分離運動，由於阿拉伯勢力的興起，乃使此一原本單純的內部分離運動，更滲入了國際性的因素，特別是利比亞政府的推波助

瀾，而形成「摩洛民族解放陣線」，乃使馬尼拉遭遇了頗為棘手的問題。菲國面臨許多困難，比如，經濟之貧富懸殊，百分之五的人擁有百分之三十的財富，由於馬可仕政府常向富人要錢，因此許多富人就離菲前往美國，一千七百萬，人幾近赤貧如洗，外債二百六十億。共黨之叛亂，回教之內部分離及國際性之介入，基地租借的收入將使菲國相對地付出更高「社會代價」——吸毒、色情、犯罪、疾病等。一九八三年八月二十八日艾奎諾於自我流放美國三年後，在返回馬尼拉機場下機的一刹那，戲劇性地被刺身亡，引起全球矚目的焦點，也使菲國人民產生除掉馬可仕總統之決心，而使一九八六年二月二十五日，艾奎諾夫人當選總統時，馬可仕二十年來之總統職已告一段落。分析這一次大選之成功，主要歸功於羣體之力量，這羣體之力量要歸功於天主教會對於教友二十年來之社會工作實務教育。社會工作實務教育中要歸功於社區組織，社會分析，羣體動力以及大眾傳播之普遍應用之結果。這乃基於教會上辛樞機下至教友都重視社會工作，他們認為菲律賓面對許多社會問題，經濟問題，外交問題，政治問題，社會工作是必須的。他們又認為大多數的貧窮人，為了生存，社會正義之工作是必須的，因此許多神父、修女從事社會工作，加上，教友們對神父及修女們非常尊重，因此社會工作普遍受到重視。然而他們所做的社會工作是偏重社區式社會工作，以及偏重社區組織中之社會分析及社會行動。在方法上

，是採非暴力之社會改變。有許多社工員在大選成功前，參加民間教會之社區組織工作，等到大選成功後，許多民間社會工作人員又轉向政府之社會工作人員任職，因為這是一個可以重建社會之時機。自從艾奎諾政府三年來，老百姓覺得有很大的改變，充滿了希望，因為艾奎諾政府很誠實，值得信任。在艾奎諾政府領導下，雖有一些馬可仕餘黨叛變，但是一般說來，這三年來，國家非常平安，經濟比以前好，至少在聖誕節時老百姓的口袋中比以前有更多的錢。在社會福利方面，比以前落實。目前也重視土地改革以及農民之工業化。雖然老百姓目前尚是較相信民間教會之社會工作，而較不相信政府之社會工作，但是對政府之社會工作已較以前更有信心。可見，艾奎諾政府之政績不錯，使得政治安定，經濟發展，社會發展更加落實。

爲了介紹菲律賓社會福利行政體系，本人曾寫信請菲律賓之友人寄一些最近之資料，然因資料不是很齊全，因此就手頭資料加以分析，請教各位。茲將本文分三部分：壹、菲律賓社會福利行政體系之現況，貳、菲律賓社會福利行政體系之分析、參、對我國政府之建議。

## 壹、菲律賓社會福利行政體系之現況

### 一、社會狀況

菲律賓是屬於正在發展中的國家，而面臨多重社會現實之需要。整個國家中有百分之五十的家庭是生活在貧窮線上，有二百四十萬戶家庭無法得到基本生存之條件。許多人忍受了環境之問題，家庭破碎以及對養育子女缺乏知識及技巧之痛苦。將近一千萬兒童及青年面臨生活上之困難，他們成爲戰爭衝突，被剝削之童工，游蕩兒童，性被威脅下之犧牲品。有些兒童或青年被遺棄，具有情感之困擾以及因營養不良之體重過輕之現象。三百三十萬年，齡在二十一至五十九歲間之成人婦女，生活在非常艱苦當中，她們是被遺棄在兒童日間照顧中心及養育中心子女之母親，她們飽受強迫，走入色情行業，被剝削以及有

些被留在監獄中。五百五十萬人是生理上、心理及精神上有所缺陷。平均每年有二百四十萬人受到天災、水災之威脅而導致無家可歸，社會解組以及其他居住問題。

### 二、社會福利與發展部

爲了解決社會之問題以及爲了照顧多數受害的個人、家庭、團體、社區而成立社會福利與發展部。使得國家與人民間共同來分享福利以及發展。依總統艾奎諾所簽署之第一百二十三條法令規定：(一)照顧、保護生理、心理及精神障礙者，使其恢復其應有之功能。(二)基於人民之需要，政府應提供整合性的福利計畫，並協調各種政府部門與民間機構所提供之服務來爲人民做最好的服務。(三)消除社區中非人性之貧窮狀況。(四)擬定政策及推動社會福利。

### 三、社會福利計劃

#### 分五大類：

(一)急難救助：幫助自然天災、人禍之受害者。

(二)家庭與社區福利之協助計畫：如家庭計畫，針對他們之需要、問題而加以解決。

(三)殘障福利：防止生理、心理及精神上之殘障以及殘障者得以復健。

(四)婦女福利：防止婦女被剝削，比如妓女，助她們有技術能工作以及自我實現。

(五)兒童和青年福利：幫助被丟棄、忽視、虐待、剝削之兒童及少年犯、游蕩兒童、難妓等，使他(她)們得到適應及自立自足。

### 四、一九八九年之社會福利服務重點

(一)幫助失業的家長及家人，青年，婦女及殘障者：使其具有社區生產行爲。

(二)解決營養不良的問題：使學前兒童之營養得到補足，並加強日間照顧中

心及托嬰中心之照顧。

(三) 針對乞討之兒童：1. 加強日間照顧中心之教育。2. 教育乞討之成人。3. 殘障人自強之訓練。4. 社區保護兒童及青年之計畫。5. 生活改變服務。6. 殘障人之住宅服務。

(四) 針對人口問題：1. 加強人口意識，性教育及同輩輔導。2. 教育人成爲負責任之父母，以及如何教導子女，建立孩子之正確價值觀。3. 指導家庭計畫之方法。4. 對少年犯之服務以及追蹤工作。

(五) 針對天然災害：1. 提供急難救助。2. 給予食物。3. 幫助生還者。4. 成立災難救助中心。

(六) 其他福利之需要：1. 防止殘障。2. 殘障之生理復健。3. 單親家庭之個別輔導及同輩輔導。4. 整合及溝通式且具有重點之家庭輔導。5. 窮人社區之協助。6. 民眾之參與與自立意識。7. 志工訓練。8. 婦女之教育。9. 婦女領導者之訓練。10. 婦女之居住照顧。

## 五、重點工作

(一) 危機調適。二、危機復健。三、預防危機之發生。

## 六、組織體系

(一) 秘書處。(二) 內政事務。(三) 對外與機構連絡。(四) 行政助理秘書。(五) 方案助理秘書。(六) 實務助理秘書。(七) 人事服務。(八) 計劃及諮議服務。(九) 法律服務。(十) 公共事務和協調中心。(十一) 急難救助局。(十二) 家庭和社區福利局。(十三) 殘障福利局。(十四) 婦女福利局。(十五) 兒童與青年福利局。(十六) 地區性服務中心(共十四處)。(十七) 各省辦公處(共七十八所)。(十八) 市辦公處(六十個所)。(十九) 單位辦公處：共一千五百零四處。

## 七、福利設施

(一) 殘障職訓及職輔。(二) 研究中心。(三) 青少年犯之復健中心。(四) 日間照顧中心。(五) 街頭兒童服務中心。(六) 貧困青年中心。(七) 老人院。(八) 未婚媽媽之家。(九) 藥品濫用服務中心。

## 八、六種主要之計劃方案

(一) 協助偏遠及貧脊之社區。  
(二) 協助偏遠及貧脊之家庭。  
(三) 推動偏遠地區之婦女福利。  
(四) 照顧、保護及治療在困難情況中之兒童及青年。  
(五) 照顧殘障者而使其復健。  
(六) 協助因天災人禍而受害之羣眾。

## 九、服務原則

一、停止：  
(一) 對危機中個人之醫療協助。  
(二) 對婦女及青年之知識教育。  
二、開始：  
(一) 強化社區組織及志願服務之機動性。  
(二) 使偏遠貧脊地區之不用人力產生動機而工作。  
(三) 爲社會福利爭取他們的權益及擬定政策。  
三、繼續：  
(一) 爲偏遠地區舉辦負責任家庭之計畫。  
(二) 協助偏遠地區婦女之自立發展。  
(三) 照顧、保護、治療在困難情況中之兒童及青年。  
(四) 使殘障人有職訓及復健之服務。

- (甲)協助那些因天災人禍而受害之羣眾。
- (乙)創業貸款之協助。

## 十、協助偏遠及貧瘠之社區

(一)重點：

1. 重視訓練民眾之參與。
2. 社區志願人力之發展。
3. 鄰里發展服務。
4. 社區福利結構之形成。

(二)預期目標：從一九八九年起到一九九二年為止，要訓練一萬五千社區領導者及二十二萬五千志工。

(三)預期成果：希望七千五百社區能解決他們自己的問題。

## 十一、協助偏遠及貧瘠地區之家庭

(一)重點：

1. 協助家庭創業貸款。
2. 爲人父母之有效服務。
3. 家庭個案工作。
4. 單親家庭之社會服務。
5. 家庭計畫服務。
6. 婚姻諮商。

(二)預期目標：直到一九九二年爲止，共有一百十三萬家庭參加家庭計畫研習會。

(三)預期成果：希望將有一百十三萬家庭受惠。

## 十二、推動偏遠地區之婦女福利(年齡十五歲至六十四歲)

(一)重點：

1. 加強溝通技巧之教育。
2. 創業貸款之協助。
3. 親職教育。
4. 自立技巧。
5. 社區參與發展工作。
6. 諮商。
7. 代替性之家庭照顧。

(二)預期目標：至一九九二年爲止，將有一百八十萬人受惠。

(三)預期成果：百分之十九之偏遠地區婦女能達到自我實現。

## 十三、照顧保護及治療在困難情況中之兒童及青年

(一)重點：

1. 加強日間照顧中心之服務。
2. 特殊之營養服務。
3. 同輩團體服務。
4. 保護服務。
5. 兒童安置服務。
6. 青少年犯之特別社會服務。
7. 青年之創業貸款服務。

(二)預期目標：至一九九二年爲止，可以爲五百五十八萬兒童及青年服務。

(三)預期成果：百分之二十五之受苦兒童及青年得到協助。

## 十四、照顧殘障者而使其得到復健

(一)重點：

1. 推動預防殘障之工作。

2. 生理復健之協助。
3. 為基本生存之溝通技巧之訓練。
4. 社交及自立之培養。
5. 職業訓練。
6. 代為做家庭照顧。
7. 復健後之追蹤工作。
8. 創業貸款。

(一) 預期目標：至一九九二年，協助六百八十萬人防止殘障及提供八十五萬人職訓。

(二) 預期成果：希望百分之十四點七的殘障人得到就業輔導。

## 十五、協助因天災人禍而受害之群眾

(一) 重點：

1. 災害救助。
  2. 在危機中協助個人及家庭。
  3. 緊急住宅之協助。
  4. 提供工作時之食物協助。
  5. 災害預防措施。
  6. 政治犯之特別協助。
- (二) 預期目標：每年幫助二百八十萬人。
- (三) 預期成果：希望百分之八十二災民能得到基本需要如食物、衣服及住屋等。

## 貳、菲律賓社會福利行政體系之分析

### 一、優點

(一) 在社會立法行政上：立法方面，他們因為承襲美國之社工專業系統，因此以法令為基礎，而一般人對法律相當重視而熟悉。不像我國一般老百姓大都不知社會福利之法令。在行政方面，把社會福利納入總統府，以便全國統一領導，因此其力量相當大。反觀我國在中央方面比如行政院無專責機構，因此社會福利之推行分別由臺北市社會局、高雄市社會局及臺灣省社會處去推行，推行中有時欠協調而使人有一種不一致之步伐之感覺。尤其乏中央編列充足之預算及足夠之專業人員編制，以致我國社會福利無法對一般民眾有深刻之印象。

(二) 在專業組織上：菲國有社會工作人員協會，此協會之成員具有學位及行政經驗之社工員所組成，因此形成一股力量，加上，因協會也吸收社工學生，因此行政與學術緊密的配合。而且，他們又有社工倫理守則，以做為專業行為之標準。反觀我國，社工人員協會乃因名稱已被用，以及人為因素而不得到成立，最近聽說已將要成立此協會，此是一好現象。其將使社工帶入更專業之境界以及讓更多的人也能聽到社工人員之聲音，對社會有更廣大之影響。

(三) 社工教育上：在菲國境內普設社工系或社工學校，而且在教學內容方面，緊密與國家發展與地方建設配合在一起，因此他們對社區或社會工作較強調，不光做機構式社會工作。反觀國內，機構式之社會工作尚未打定基礎，比如，個案工作，團體工作尚未做好，因此社區工作更難推行。而且社會工作沒有與國家發展或地方建設配合，因此社會工作就被一般人冷落在一旁。在教學方法上，他們很重視大眾傳播，羣體動力，社會問題分析，角色扮演，社區意識等，因此在教學上顯得非常活潑。反觀國內，我們在訓練方面就不如此活用，有時太死板，因此工作人員在做實務時，比較不會引起社區人士之興趣。他們在書籍上，直接由美國進口，學生都會看原文書，因此吸收比較快。反觀國內大學生，英文程度不夠，常不易懂書中全部之意。在學習方面，他們強調每位社工系學生必須實習一千個小時，這對社工理論與實務以及內化方面很有幫助。

(四) 社工實務上：他們組織社區基金會，因此可利用此經費做一些有益之社會工作。社工畢業生如想獲得一份穩定之工作，必須參加會考 (BOARD

EXAMINATION)，這亦是鼓勵社工員理論與實務之整合，這不光用於政府機構，也用在民間機構。由於他們重視羣體動力，社區意識，大眾傳播，加上為大多數人服務，因此社工宣導相當成功，而且與生活緊密聯合在一起，因此社工專業不只是少數人之專利，而且也是大多數人之益處，而且也受到知識份子之重視，因而全國人民都重視社會工作。自從艾奎諾總統上任以後，一般人對政府較具信心，而且費用會直接到達受災之人身上，而不會轉到官員之親戚家中。

## 二、缺點：

(一)在立法行政上：政府社工員比教會民間社工員對一般居民較沒有影響力以及公信力，但是在艾奎諾政府之領導下，政府之形象已漸進佳境。

(二)在社工教育上：在理論基礎上尚較貧乏。

(三)在社工實務上：由於菲律賓尚處於較貧窮的國家，社工員須處理很多個案，因此限於人力及經費，個案無法深入處理及徹底結案。他們也做兒童、青少年、殘障、矯治、婦女、智能不足之工作，然而他們更強調人口、家庭、勞工、經濟、農業之工作而不重視老人。他們尚較重視經濟層面之社會工作，而對非經濟層面之工作較少重視。

## 叁、對我國政府在建立社會福利體系上之建議

一、成立社會福利部：由於在社會福利實務經驗中得知，我國社會福利機構應提到社會福利部，以擴大預算及擴充專業人員之編制，使能應付社會不斷增加需要之情況。此社會福利部應與衛生福利部分開。因衛生福利部已有自己之需求，比如預算、人員編制以及全民保險之設置。社會福利不能列入衛生福利部，否則社會福利之預算，及人員編制將更少，這將使社會福利之推展發

生不利之影響。再者，由過去社會局與衛生局之合作經驗看，他們比較重視生理醫療行為，其他不是生理醫療行為之其他服務應屬社會福利。另外，由醫療社會工作方面看，醫生之地位常比社工員重要，因此如果衛生與社會福利合設同一部，將會造成重衛生不重社會福利之現象。再者，如果部長是專長於衛生方面的話，將會重衛生而不重社會福利。不過，如果有些醫療與社會福利需要共同合作的話，可設一超部會之合作委員會即可。

二、成立社工人員協會，此協會可以提昇社工人員之專業及減少流動性。而且加強社工員對社工倫理守則之共識，以提昇專業水準。

三、社工員納入編制：以穩定社工員之生活，使社工員安心落實地服務。

四、證照制度之建立：盼望能有一公私立機構之證照制度。各種社會福利法要適時地修正，以利國家及社區之發展。

六、社區工作也應更加落實：比如多強調社區領導人之訓練，使其帶動居民參與，提高社區意識，強化理事會之實質功能等。

七、聯合基金會之設立，應可促其成立，以便發揮民間社會福利之參與及發展。

## 結論

菲律賓雖然是一貧窮國家，然由於全國上下對社會工作之重視，因此在社會工作教育界及實務界都充滿活力，其又借用教會民間之力量，社區組織之力量，使居民意識到自己的問題，而上一心，把曾經騙人及殺人之馬可仕總統換掉，而選出柯拉蓉女總統，便是社工專業成功之一例。這是值得我們學習的。而目前正是他們在經濟、政治、社會求穩定落實地發展之時刻。盼我國社會福利行政體系亦能提高對社會福利部，以齊統一之步伐，為大眾的人民謀福利。

〔本文作者為輔仁大學社會工作系教授〕