

# 南非共和國的社會福利政策和結構

王淑芬譯

南非的國民健康和人口發展的部長 Dr. W. A. van Niekerk 在 4 月 18 日宣布了一項新的社會福利政策和結構。

## 政策的觀念 (The concept policy)

對一項政策，人們通常對其內涵賦予各種意義和期待，因此，筆者認為讓讀者熟悉以下討論時所需的觀念是很重要的。Khan (1969) 在他的著書「社會計劃的理論和實務 (Theory and practice of Social planning)」第 130 頁處，對政策 (Policy) 作以下定義：「政策是針對未來的決策，提供一般 (general) 的指引，並希望能具體形成 (Shape) 這些決策，以達到政府希望完成的目標；即政策是達成目標的工具。這也就是政策的目的：提供未來決策時的一般指引，及被認定為一種工具，以達成預定的目標。」

## 政策宣言 (Policy declarations)

在這份文件中，政府再次重申，有責任防止任何一位公民在社會及生理上所受的痛苦。當人們受苦時，政府和私人福利機構將合作，共同來處理他們的問題。政府不但應率先擔負起責任，更應有目的地主動地促進社區發展。

在這樣的社會福利政策下，包含幾個基本原則：

- 人有發展的潛能。
- 個人必須為他自己的福祉 (wellfare) 負最主要的責任。
- 家庭是一個自然的和基礎的社會單位，且應該被保護。
- 一個健康的社區生活乃有益於社區居民的一般福祉。
- 政府部門和私人機構的合作是比較好的，而且是絕對必要的。

—— 政府有責任保護所有居住在這個國家的居民。

社會福利政策的目標如下：

- 創造一個允許個人藉由自己的努力，達到最高層次發展的氣氛。
- 預防和克服社會問題及社會失功能的部分，並促進社會穩定。
- 促進個人、家庭、社區的社會功能。
- 支持需要照顧的人。
- 對不同層面的社會福利方案作整體統合。
- 社會福利方案要與社會、組織、經濟、物理環境區域性的發展結構的方案配合。

—— 發展和維持社會福利服務的規範 (Norms) 和標準 (standards)。

—— 對社會福利進行持續性的基礎研究。

從本世紀初，私人福利組織開始在促進本國的福利服務上扮演一個特殊的角色，他們持續的奉獻，與政府併肩努力，獲得相當的肯定。我們相當感謝私人機構經由志願組織 (Voluntary Organization) 對社區社會服務所做的努力，除了在傳統上扮演與政府部門互補的角色，甚至在某些特殊的服務領域，幾乎是由私人或志願福利組織完全負起照顧的責任，達數十年之久。未來為了要促進及維持私人機構主動服務的意願 (initiative)，政府在此文件中要再強調政府對他們的支持，特別是要經由各式不同補助，來表達他們的支持。另一方面，如果害怕政府會因「私人化」(Privatisation) 政策的結果，緊縮對私人機構財政上的支持，是毫無根據的。關於「私人化」的問題，部長在一九八

八年四月十八日的記者會中，曾聲明「雖然，我認為福利服務在他們目前的形式上，幾乎全是私人化的，但是，有必要對私人機構和公立部門間不同的角色和功能，建立一個清楚的標準。」

在這份文件中，利用下列服務的「範圍」，提供明確的劃分，而每一部分都伴隨著特定的政策指標（guide-line）。

#### (一) 婚姻生活、家庭、兒童照顧

(1) 婚姻是家庭和社區生活的基礎。因此也應該被保護和提升。

(2) 兒童應盡可能在家庭環境（Family Context）中被社會化和照顧。

(3) 家庭資產和家庭成員多寡相符合。

#### (二) 老人福利

(1) 對老人來說，不管其是否得到政府或私人機構的補助，必須盡可能讓其生活在社區中，並維持其獨立生活。

(2) 期望個人在其就業的時候，便能為其退休作準備。

(3) 儘可能善用老人仍有的潛能，以促進其經濟上的利益（advantage）。

#### (三) 殘障福利

(1) 殘障問題應該被克服（combated），而殘障者的生活品質應被提升。

(2) 從個人自我實現與為了滿足社區利益的觀點來看，殘障者應受教育與接受訓練，以發揮其潛能。

(3) 促進殘障者的獨立（independent）功能。

(4) 追求殘障者和其他人同樣的平等機會。

(四) 對酒癮和藥物濫用的「預防」（Prevention）、應和「治療」（treatment）及復健（rehabilitation）同樣重視。

(1) 促進健康及正向的生活方式。

(2) 對酒癮與藥物的濫用和依賴（dependence）應被克服（combated）。

(3) 對酒癮和藥癮者的治療和復健，應盡可能在家庭和社區環境（Family and community context）中進行。

(4) 酒精和藥物是具危險性的物質，故應管制（control）。

在這新福利政策的同時，部長也宣布「南非預防與對抗酒癮與藥物濫用」的新計劃，針對酒癮和藥物濫用，採取行動是相當必要的，因為酒癮、藥物（如鎮定劑、興奮劑）的非法使用愈來愈多，如果以「藥物濫用」作為個人「生命控制」的反指標，本計劃的目標在建立一個立基於健康價值（Healthy Value）、自我實現、責任等基礎，而可以讓個人維持建設性生活方式的環境。

#### (五) 犯罪預防和矯治服務

(1) 提出預防性的法案（measures）。

(2) 提供已被判決或尚未判決的犯罪者服務的品質，並將服務對象包括他的被扶養者和家。

(3) 促進社區中與刑事機構中的更生保護（rehabilitation）。

(4) 提供合宜的出獄照顧和假釋服務（after care & parole service）。

(5) 服務措施應延伸至犯罪受害者。

#### (六) 物質照顧（Material care）...

政府對個人和社區的政策，應該是靠他們自己的努力來達成自給自足。從政府這裏得到的協助應該是僅限於生存必須的物品，以維持個人或家庭一種可接受的生活標準。

### 社會福利結構

為了有效的達成預定政策的目標，必需建立一個公立和私人福利部門都能參與的運作機制（mechanism）。

(1) 在最基層（grass-root）部分，將強化現有的地方福利委員會（Local welfare committee），並依需要建立一些新的委員會（committee）。這些委員會的主要功能在辨識在特定領域社會問題與需要，並計劃與準備福利方案以滿足這些需求。

(2)區域福利委員會 (regional welfare boards) 除了針對較廣大的地區提供服務和協調外，其目標則與上述地方福利委員會相類似。

(3)福利顧問委員 (Welfare advisory councils) 是新成立的組織，目的在促進地方福利會議和區域福利委員會的合作，並負責評量 (measure) 以確保國內各地區間的不同人口團體的社會穩定 (Social stability)。

(4)南非福利委員會 (私人部門的代言人) 與各部間諮詢委員會 (國家處理福利事務的代言人) 是分開設立的，並共同處理國內所有人口團體的福利事務。

(5)最後是國家福利政策委員會 (National welfare Policy Council)，其成員包括所有與福利有關的部長，以及地方官員，其目的在從國家的角度，來考量對所有人民的最大利益，而制定政策及福利事務。

在上述的組織架構中，存在有效且適當 (adequate) 的溝通管道，未來，我們希望增加溝通，並準備成立不同的「工作委員會」(working committees) 以滿足不同程度的需要。

## 政策的動力本質 (Dynamic nature of the policy)

依照上述的資料，可以明顯知道，社會福利政策並不是一個單一事件 (unique event) 或行動，而是一個動態過程，因此，沒有一個具敏感性 (sensitive) 或極具重要性的社會福利政策能輕易被採行 (take)，所有重要的事件，都要知會其他相關的部門，並由政府 and 私人部門的代表來共同監督和決策。而其他相關的事項還包括社會福利服務的經費、社會安全體系，施行「受僱者協助方案」(employee Assistance programmes)、立法的合理化，更有效的使用志願工作者。

本政策也希望提早在 1989 年召開國家社會福利會議 (Social welfare conference) 來討論與計劃一個妥適且能配合未來所需的福利體系 (welfare system)。

## 國家家庭方案 (National Family Programme)

最後，將國家家庭方案納入現有的福利政策有其特別的利息，其綜合和細部作業，可以交由南非福利委員會贊助下的婚姻與家庭生活工作委員會予以執行。

## 結語 (concluding remarks)

在結語中，必須再簡短的強調本社會福利政策中某些重要的特點：

(1) 在本文件中，再次強調政府社會福利政策與方案的重心，由照顧 (care) 與治療 (remedy) 轉變為預防 (prevention) 和發展 (development)。

(2) 本文件中，也一再強調：在福利輸送 (welfare delivery) 過程中，私人部門和公立部門的合作關係 (partnership)。這兩個部門各扮演其重要的角色，同時也應彼此互補，為表示政府對此的重視，所以應設立運作機制 (mechanism) 以達成集體決策 (collective decision-making)，而為了提供私人機構參與某些事項組織過程的機會，我們延緩了某些重要政策的施行日期，同時，希望預定召開的「國家福利會議」(National welfare conference)，能提供所有利益團體，有機會設計一個能因應未來需要的福利體系。

(3) 政策的公告 (declaration)，應該被視為一個動力過程。它是可以適應連續性的基礎 (continuous basis)，以滿足變遷中的需求。

(4) 雖然，因為許多原因而使在福利架構中施行的福利政策有許多變動，但是一個負責的執政者在綜合和規劃福利行動時，應儘可能不使任何人民團體的自主權 (autonomy)、私人部門、國家受到影響。

(5) 政府不希望因為「私人化」政策而阻碍私人機構的維持和進步，因為有完整的福利社區才能使國家安全的轉變成福利國家 (welfare state)。

(6) 最後，我要懇請所有犧牲的社工人員和志願工作者，無條件的面對政策

施行時的挑戰，並共同朝向建設更好的南非而努力。

#### 南非共和國的社會福利結構

在南非，給予社區社會福利服務的協助，主要是經由志願組織（Voluntary Organization）和教會（churches）提供。而福利組織大致可以分為地方（local）、地區（regional）和國家（National）三個層次，而國家的部會（department）和行政（administrations）是經由當地（district）、地區（regional）、主要中心（head office）來發揮其功能。

政府讓公立及私立機構代表能聚集一堂，共同討論，確定社會問題及社會需要，並計劃和協調服務。社會工作者則經內閣的支持進入下述的福利結構中：

##### (1) 地方福利會議（local welfare committees）

這些會議，也可以視為連絡委員會（liaison committees），是非政府（non-statutory）的組織，而是針對當地社區的需要，以及為和地區福利委員會（regional welfare boards）協調而設立。

##### (2) 地區福利委員會（Regional welfare boards）

針對黑人社區成立的地區福利委員會是由四個地方首長（Provincial governments）是依一九七八年的國民福利法（National welfare Act）中組成的，而地區委員會組成成員的任命權（Nomination）目前已包含地方的權威人士（local authorities），地區福利委員會設立的目的，在符合地區發展的需求。

##### (3) 福利諮詢委員會（welfare advisory councils）

由於內閣對福利組織架構的支持，發展和計劃部的部長能為黑人設立一個福利諮詢委員會，組成成員包括地區福利委員會的代表，以及在這個特殊領域的專業人員。

而這些黑人福利事務的專家，也藉此進入國家層次的正式組織架構中，以促進重會福利服務。

##### (4) 南非福利委員會（The South African welfare council）

在未來，南非福利委員會將由許多不同的福利諮詢委員會的代表組成。此委員會從國家（National）的角度來考量國內所有人口團體（population group）的利益，同時，對國家福利政策委員會（National welfare policy council）提出建議。

##### (5) 國家福利政策委員會（The National welfare policy council）

在福利領域中，很重要的發展就是建立了由所有跟社會福利事務有關的部長們所組成的國家福利政策委員會。這個委員會處理政策及牽涉人民整體利益的福利事務，同時，南非福利委員會，及跟社會福利事務有關的諮詢委員會（Inter departmental consultative committee）都要向其負責。

跨部會的諮詢委員會是由州（state）主掌福利事務的代表組成的協調委員會（co-ordinating committee）提供更多的機會讓許多社會工作者及專家能共同為促進南非的社會福利服務而努力，同時，也在社會福利組織架構中提供更有效的溝通管道，並有益於工作委員會（working committees）的建立。

##### (6) 國家連絡委員會（National Liaison committee）

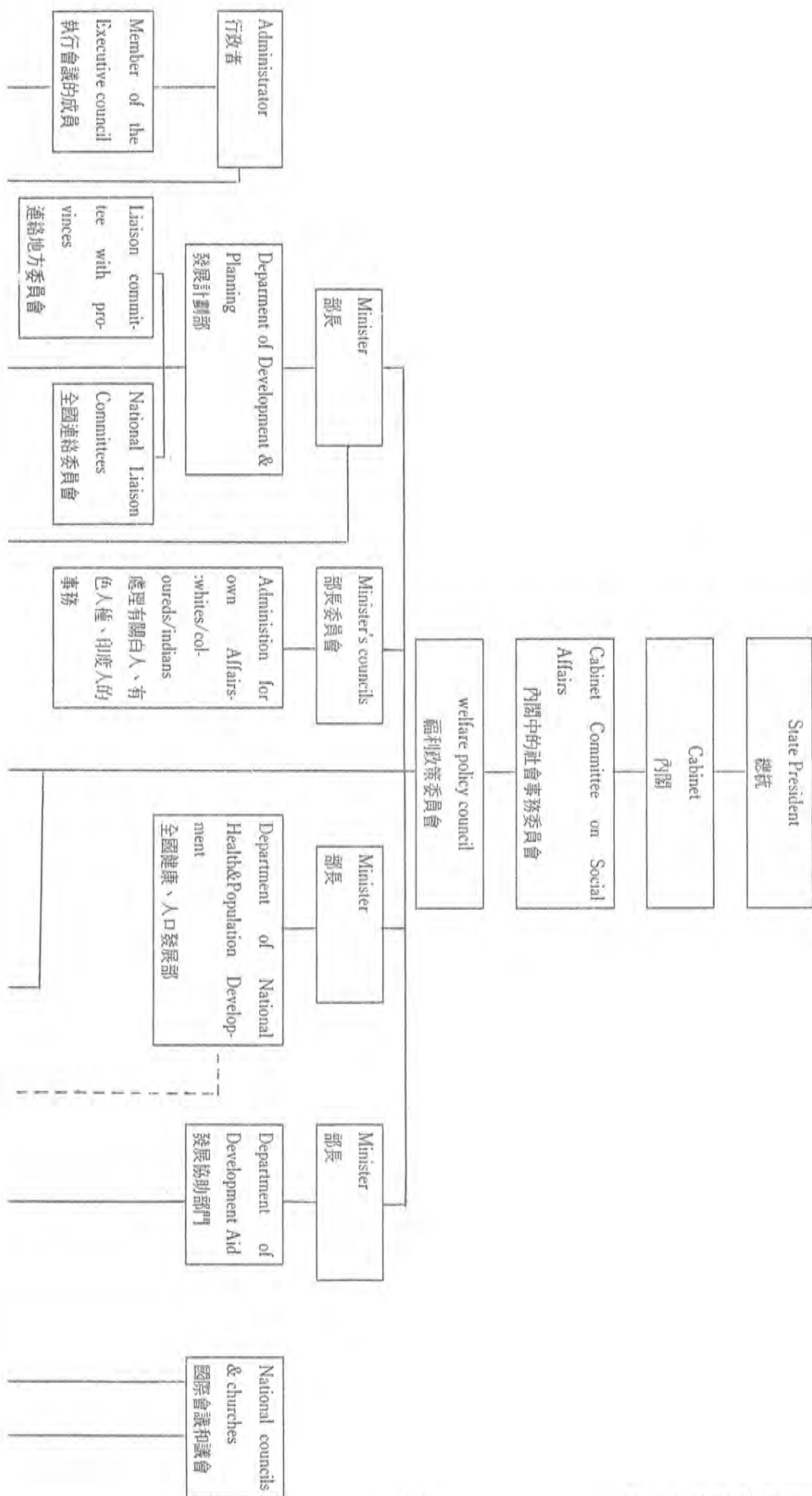
最後是國家連絡委員會，由針對黑人提供服務的不同國家委員會、四個地方首長、發展協助部會（Department of Development Aid）、發展計劃部門（department of development planning）共同組成，它也是一個非政府體制內的組織，同時也是由政府 and 私人部門共同組成一個委員會的最佳例子。其功能，除了協調服務外，同時，也兼及福利領域中的各種問題，以及刺激與發展各種福利服務。

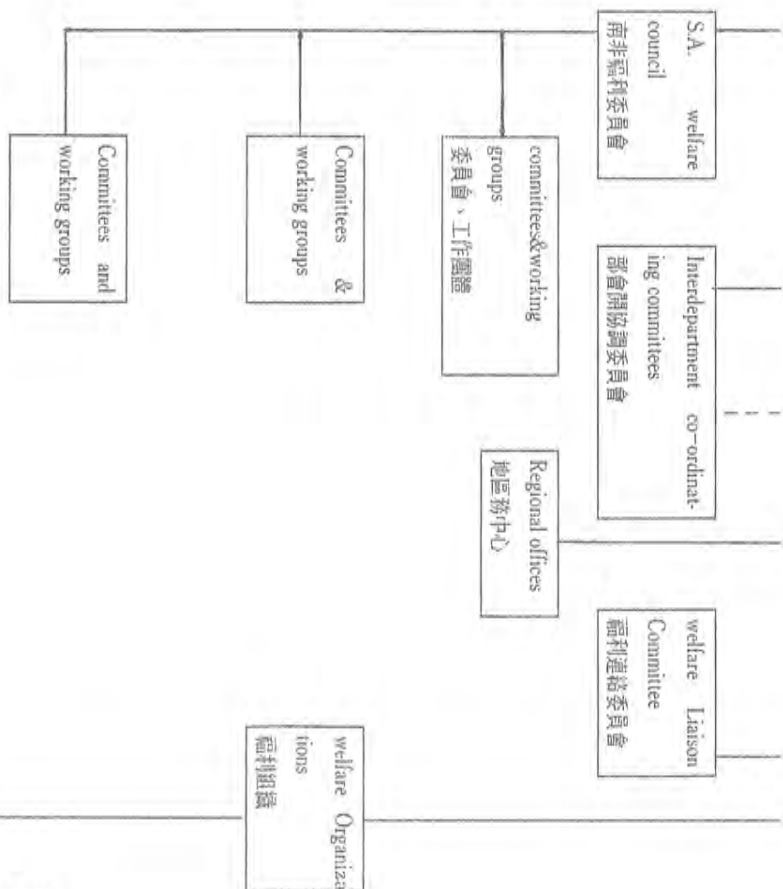
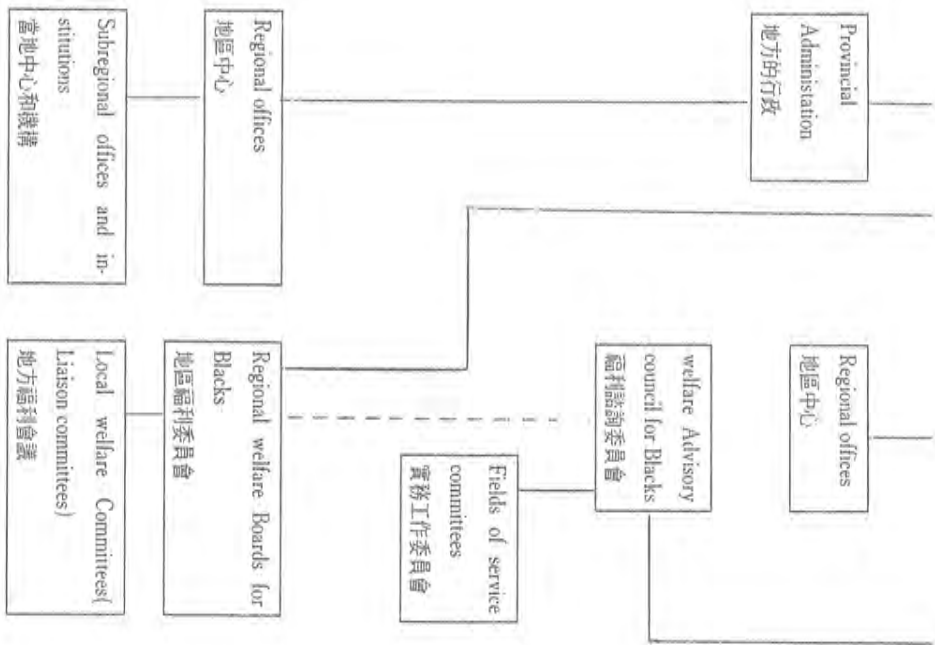
Mr J J Wolmarans

The Director, Social Development

Department of Development planning

# 南非共和國的社會福利架構





\* 社會福利結構圖 \*

