



## 第三部門與社會福利

近二十年來，有關社會福利的探討，大都圍繞在政府、市場與第三部門（或稱非營利組織）三大主軸，從政府失靈到市場失靈到非營利組織失靈，不難看出整體社會福利發展趨勢和走向早已從科層主義、資本主義走向公民社會的實踐。

這樣的轉變代表著四個社會意義：

1. 台灣的第三部門快速地在質變和量變中。
2. 社會資本的概念逐漸在第三部門中形成。
3. 組織與組織間的行動連結和網絡連結日趨頻繁。
4. 跨組織、跨區域間的合作關係日趨明顯。

上述的改變影響台灣第三部門的生態環境，進而影響社會福利的體質與深層結構。

早在 1987 年，學者就已經察覺到非營利組織在提供社會福利時有四點限制：

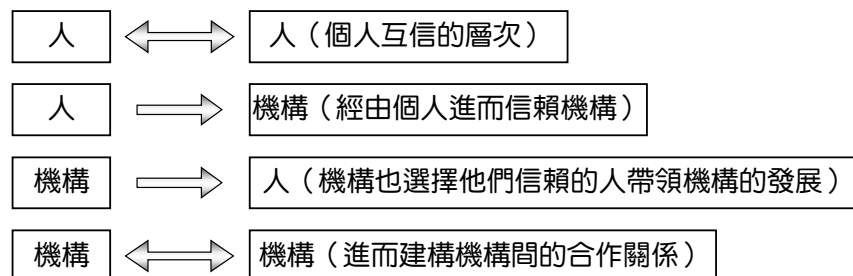
1. 資源不足，無法持續性提供福利服務。
2. 意識形態導引下對於特殊群體的特別照顧和故意忽略。
3. 慈善的壟斷：福利提供者，由於掌握資源而複製了壟斷體系中對於接受服務者的不平等關係，以及

#### 4. 志工的侷限性所造成組織發展上的限制。

上述的論述在 2000 年更加入兩項缺失：非營利組織之間的不合作特質和山頭主義作風，造成福利提供上的破碎、紛亂和重疊浪費，以及由於資源和人力有限造成服務提供的間斷性。

上述的侷限與限制的確是非營利組織的致命傷，但不可否認在求改革同時，社會資本、人力資本和文化資本的概念，也將第三部門帶往一個新的方向。

社會資本和人力資本是非營利組織的任督二脈，也是網絡的基本前提，前者是資源網絡，後者是組織成員的知能與承諾。組織網絡的建構是組織的命脈，不論是個案的資源網絡或機構間的合作關係，都是組織生存與發展的基本條件。然而，資源與網絡是兩個不同的概念。資源包括了資本與資訊，資本包括社會資本、人力資本和經濟資本，對機構而言，三者中最重要的是社會資本，也就是社會關係網絡，有了社會關係網絡，經濟資本就可以建立；而資訊包括了各個層面、各種形式的訊息。不論是資本或資訊，若要達到網絡功能發揮整體力量，必須建立在信賴關係之上，這種信賴關係小至人與人之間、人與機構之間，大到機構與機構之間的信賴（如下圖）。信賴和誠信是網絡建構的基本條件，有了信賴和誠信，各種資源才得以整合。



圖一：信賴關係的四個階段

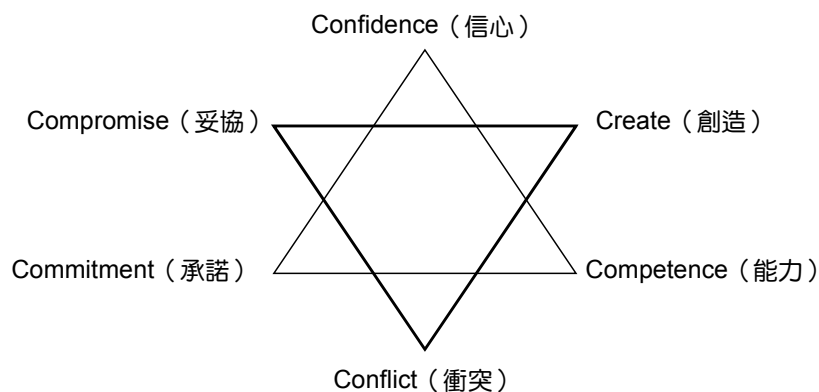
資源本身是靜態的，要透過機構之內與之間的妥當運用和合作，才可能發揮到最大的效用；同時，資源也是有限的，不論是人力、物力或權力資源都有耗盡的一天，如何在動態的合作關係中，醞釀與創造新的資源是相當重要的議題。透過這樣的互助和互惠，結合政府、專業機構、社區、公益組織，

排除阻礙機構間協調聯繫的結構性、過程性和結果性原因，並對資源的分配無私與公義，方能達成社會資本的極大化。大致而言，社會資本的三大主軸：信賴、線路與節制規範，也就是合作的雙方上互動之後，連結線路、建立共同的價值規範，而形成對彼此的信賴。

線路建構的重點在開發與運用資源，資源管理的概念相當重要。資源管理牽涉到三個步驟：開發(development)、連結(linking)與維持(maintaining)。四種對象：專業、準專業、半專業與非專業。五項策略：率先啟動(initiate)、說服(convince)、議題設計(set agenda)、活動設計(activity design)、訊息管理(information management)以及成果分享與散佈(dissemination)。不論是步驟、對象或策略，在考慮資源提供前，除了先對現有資源有所分析，使用者需求為何亦是相當重要的因素，供需之間的契合，方能對受服務群體有最大的幫助。

人力資本是第三部門得以建構線路的第二個命脈，組織內的工作同仁是否對專業有承諾、有能力、有良知？是否能對衝突有所覺察和信心？又是否能在衝突中找到一個契機和創造的可能？都直接關係到線路的成敗。人力潛能是第三部門的靈魂，員工是否能在制度和結構的衝突中找到平衡，在人性和專業之間找到妥協，都關係著社會福利的實踐，以下就以動態和靜態兩個觀念來解釋人力資源如何影響到第三部門的發展，所謂的動態是指福利制度和其他系統間的互動與衝撞，靜態是指專業教育型塑過程叫培養要件。

粗體線的倒三角型是動態，淡色的正三角形是靜態：



人力資源的發展和培養受到第三部門的重視，因為直接影響到人員流失與執行成效，然而台灣目前整體性對社工人力用人策略和培育方式，卻造成

社會福利人力流失與夭折，這個現象是目前第三部門共同面對的困境以及學校教育界應有的反省。學校養成教育教的是理念和價值，然而到了社會福利界卻面對的是現實與績效主義以及社會問題的複雜性，因此造成了機構、工作人員和委託單位之間的張力與拉扯，在組織承諾和專業承諾之間的徘徊。

大致而言第三部門中的人力以組織承諾和專業承諾兩個項度來看，可分成以下四種：

		組 織 承 諾	
		高	低
專 業 承 諾	高	A	B
	低	C	D

A：對於組織有認同感，對於專業有使命感的員工，是每一個第三部門最大的資產，這種員工是機構成功的基石。

B：此種類型是對組織承諾不如對專業的認同，也就是堅守崗位，但不一定會完全效忠組織或貫徹組織任務。

C：這種員工剛好相反的是，對組織的效忠高於對專業，只要是組織一個命令，一定會全力以赴、絕無二心，至於是不符合專業要求和作為就不是那麼重要。

D：最後一種類型是暨無組織認同，也無專業認同，但仍留在機構中工作，工作效率不高，但挫折和無力感很高，在第三部門中工作的同仁和任何一種企業界一樣，有一定比例的同仁是這一類型。站在組織的立場，如何帶動同仁對於工作意義的肯定，進而對機構的肯定是第三部門中階主管重要的學習課題。

第三部門面對未來的挑戰，不論是資源的有限和人力的不確定，應有的思維是多元性和層次性，多元性是文化資本，文化資本指的是工作人員的文化能力，包括覺察自己的文化、了解真文化兩大部分。覺察包括對自身文化

模式、期待、觀點的了解，以及自身文化是如何影響著異文化溝通的過程（萬育維譯，2006）。覺察也包括自己知道對其他文化知識的有限性。此外，透過貢獻或人，了解及欣賞異文化的差異何在。在 Cox 所著的國際社會工作（2006）一書中特別提到未來社會福利的焦點放在全球化、生態觀、發展性與人權倡導四大方向，而其運作的策略是機構間、區域間的相互合作、文化差異的尊重與欣賞，在地能量的聚集與培養。換句話說，社工員的網絡運作、文化能力與多元思考，是很重要的專業內涵。而層次性是指社會福利網絡發展上的層次。

### 多重層次的網絡發展是未來第三部門對社會福利努力的方向

從個人到全球的不同福利	主要的目標、結果和運用的策略
1.以發展為取向的個人和團體的充權	• 透過意識覺醒的過程，看清個人和社會的矛盾與不公義，進而尋求社會、經濟和政治上的改革。
2.衝突解決	• 努力的目標在於降低： (1)個人和團體的爭執與痛苦； (2)權力不對等雙方的衝突。
3.社區重建	• 鼓勵社區民眾參與，活化社區氣氛，動員集體力量，發揮社區整體潛能，改善社會和基本需求，建構一個較公平、平等的社區。
4.制度重建	• 改善現存體制，讓體制能更立即反映民眾需要，提供更友善的協助，解決民眾問題。
5.國家重建	• 重整國家社會、政治、經濟和文化體制。
6.區域重建	• 整合跨國間的社會、政治、經濟和文化
7.世界重建	• 在國際間建立一個新的秩序、體制和國際關係以達到世界和平、正義，體制不僅包括經濟、社會，更有生態和環境，以維護這個星球的永續發展。

萬育維、陳秋山譯（2006：141）

第三部門與社會福利之間的關係是唇寒齒亡、互補相依，沒有健全的第三部門，社會福利的實踐也無從開展。面對未來，第三部門在社會資本、人力資本和文化資本上如何加強？如何投資？是重要的課題。