

序

「本學理開拓研究境域，以經驗致力服務改進」是本中心懸以追求的目標。是以多年以來，本此信念宣導社區發展理念，探討研究方法，介紹措施項目，無不皆環繞著「吸收潮流與反映國情互為表裏，研究訓練與社政措施交互為用，訓練成果與服務績效凝聚成一體」為工作方向，並經常配合社區發展的實際需要舉行各類專題座談、研討會，用使研究成果落實於實際，期使我國社區發展工作能與時俱進，日新又新。

無疑的，號召參與是社區發展工作主要內蘊之一，不僅要號召學者專家參與；更要號召社區民衆參與，但參與的關鍵要在了解中凝聚共識，知得深才能行得力，是以對促進參與之各項媒介，諸如文字、聲音、圖畫、影片……等等均予重視，復鑒於本中心於民國六十二年曾編印「社區發展訓練叢書」二十冊，印行以來，頗獲好評，中心教育委員乃有再接再厲之提示，是以再選新題，用補前者之不足，而為求內容之通俗與趣味兼有，乃於本次叢書出版，採文字為主，插圖為輔，融二者於一爐，期收實際具體、簡明可讀、保存容易、費用經濟等多重效益，總期集學者之心智、弘專家之經驗，供工作同仁在實務

上作援引，社區民衆在瞭解中產生動力，同本服務最榮，助人最樂的心情，來提升社區民衆之生活品質。
茲值書成，既敬仰各學者專家辛勤撰寫，亦感謝同仁盡心編務工作，惟以社區發展境域範疇至大，
編印內容自難周全，至祈學界先進，不吝指教，是所企盼。

中華民國社區發展
研究訓練中心 執行長 蔡漢賢謹誌

七十六年六月

推行統一勸募改革社區發展

目錄

壹、前言 ······	一
貳、統一勸募的歷史發展 ······	一
參、美國統一勸募的概況 ······	七
肆、統一勸募的勸募活動 ······	十二
伍、統一勸募與聯合預算 ······	十八
陸、我國統一勸募的現在與未來 ······	二二
柒、結語 ······	二二

推行統一勸募改革社區發展

陸光

壹、前言

社區工作的實務，無論是社區組織、社區規劃、社區發展，主要的目的在規劃方案與動員資源。動員資源又分動員金錢與動員人力兩部分。俗話說「萬事非錢莫辦」、「有錢可使鬼推磨」；推行社區工作或社區福利工作也是一樣。因此，動員金錢更顯得重要。動員社區金錢的最好辦法，應是統一勸募，茲加介紹。

貳、統一勸募的歷史發展

歐美社會福利工作，早期均由民間辦理；即使英國伊麗沙伯貧窮法案，亦將救濟責任課在地方社區身上，一九三五年美國因經濟大蕭條之後，民間力量不足解決社會問題，羅斯福總統創訂社會安全法案，方有全國性的立法，責成政府參加。一九六二年通過經濟機會法（ECONOMIC OPPORTUNITY

ACT），強調社區行動方案透過民間組織推展社會福利的重要性，才有較多的政府支援。（註一）從前民間志願機構辦理社會福利的財源，除了創辦人的捐贈，基金孳息及收取會費與服務費用之外，主要是向民間勸募。但各機構分向民間勸募，不僅各機構本身勞命傷財，社會大眾亦不堪其擾。

一八七三年，在英國利物浦（Liverpool）有幾個社會福利機構聯合一起同時舉辦勸募工作，稱為聯合勸募（Federated Drive），是為統一勸募的開始。一八八七年，美國丹佛（Denver）首先跟進，各地隨之。（註二）倘使以這一年為里程碑，我國公私福利機構迄未聯合舉辦地區性的、統一性的勸募工作，可說是比美國遲了一百年。

一九一三年，美國克利夫蘭（Cleveland）發覺只辦聯合勸募（United Fund-raising）是不夠的，應該考慮如何分配，亦即如何將募得的金錢運用聯合預算（United Budgeting）方法分配給各機構使用才對；這種想法，後來便成立了社區基金會（Community Chest）的組織，兼辦這兩種工作，並以克利夫蘭基金會為首。

一九一七年美國參加第一次世界大戰，各地紛紛成立戰時基金會（War Chest），以民間聯合勸募方法動員社區資源，解決戰時的社會問題。戰後改作和平用途，並與各地負責社區福利規劃的社區福利協會（Community Welfare Council）相互配合或相結合。一九一八年成立全國性的美國社區基金會福利協會聯合會，即為這一趨勢的產物。

第二次世界大戰之後，癌症、心臟病等若干全國性的醫療機構成立，再度發生了紛向民間單獨勸募的混亂情形。一九四九年底特律（Detroit）首次組成聯合基金會（United Fund），為所有在當地服務的機構提供資助，克服了這一個困擾，並向各地推廣；一九五六年，美國社區基金會社會福利協會聯合會也改稱為「美國聯合社區基金及福利協會聯合會」（United Community Funds and Councils of America），強調聯合各方力量為各種福利機構統一勸募聯合基金（United Chest）的重要性。該會於一九六一年出版了一本「運用聯合作業（United Way）邁向更好規劃，更好財務，更好社區」的小冊子，聯合作業這一簡潔的名詞，乃漸被採作代替各地社區福利協會及社區基金會聯合組織的名稱。一九七四年全國性的組織並正式改名為「美國聯合作業會」。截至一九八五年為止，美國已有二千三百個以上地區性「聯合作業（LUWO）」的機構，在各地從事統一勸募擴展社區福利的工作。

以上簡單介紹歐美統一勸募發展的歷史，可以說明雖經漫長的歲月，無論戰時、平時，無論英國、美國，不僅歷久彌新，並且不斷改進，足可供各國採行的參考。在介紹過程中，亦提到幾個名詞的改變，這些名詞，有時代表工作，有時代表機構；這種改變，不祇是名詞的改變，也表示精神的、實質的改變，茲再引伸之。

聯合勸募（Federal Drive）是指若干福利機構，聯合辦理統一勸募工作。這種工作可能由幾

個機構聯合組成的臨時組織來辦理，也可能由幾個機構聯合組成的常設機構來辦理。一切決策以機構的意見爲依歸，並以籌募經費爲唯一的目的。

社區基金(Community Chest)是人民與福利機構合組成的組織，主要功能有二：一是爲其所屬會員機構籌募基金並依一定的預算程序分配給各機構使用；二是促進社區內福利、民生、娛樂等服務方案的規劃。同一社區之中如有社區福利協會的組織，則第二種的功能即由協會負責。社區基金會的功能已有部分擴大到工作的規劃，各項決策，除尊重會員機構意見外，已有地方人士的意見參加。社區基金舉辦統一勸募的標誌是用紅羽毛，表示慈善的胸懷。

聯合基金(United Fund)是社區基金會的改良與擴大，是一個地方性的非營利的居民組織；它爲所有在當地服務的衛生、福利、娛樂機構辦理統一勸募，不管是本地的或外來的機構，均依當地需要編製預算，分別給予資助。它是一種捐助者的組織，目的在消除競爭凶的、花費多的各機構的個別勸募，它以捐助者的意見爲決策的取向。聯合基金辦理統一勸募的標誌是用U F兩個字，強調聯合一致。

聯合作業(United Way)是目前通用的名稱，包括統一勸募及社會規劃兩種功能，也表示社區基金會及社區福利協會兩種機構間合併或結合，但是因爲美國是一個民主自由的社會，所以有許多地方的社區機構已改用「聯合作業」的名稱，也有許多地方的基金會與協會尚未合併或仍沿用著原來的名稱。聯合作業舉辦統一勸募的標誌是一隻手、一個人和一道彩虹，表示提供資源協助人類，生活更美好。

◎社區基金標誌：紅色羽毛表示慈善的胸懷。

A Service of

THE

COMMUNITY
CHEST
OF

ALLEGHENY COUNTY

◎聯合基金標誌：

聯合與基金二字的縮寫

◎聯合作業標誌：

手——提供資源
人——協助人類
虹——生活更美好

UF



(註三)

本文使用「統一勸募」一詞，是上述各種名詞的綜合，主要強調，一年一次為社區內所有福利機構統一勸募的精神與做法。

叁、美國統一勸募的概況

美國社區工作方面的統一勸募活動，現在多用聯合作業的名稱與方法辦理；以一九八四年為例，已有 11100 個以上地方性的聯合作業機構，或稱聯合作業會。除了地方性的基本組織以外，尚有州設的聯合作業組織，並有一個全國性的聯合作業組織。現在試舉一個地方性的聯合作業機構——密西根華特納聯合作業 (Washtenaw United Way Michigan) 機構為例，說明統一勸募的實況：

一、組織名稱：華特納聯合作業是由華特納聯合基金會於一九七一年改名而來，並已陸續與附近六個社區的社區基金會或聯合基金會相互合併。美國其他社區辦理統一勸募的機構，有的也已改名，有的還仍沿用社區福利協會、社區衛生福利規劃協會、社區基金會或聯合基金會等原來的名稱。

二、組織性質：華特納聯合作業是一個民間的、志願的、非營利的組織，結合社區志願工作者及地方福利機構，為居住或工作在華特納郡的人民提供人類照顧的服務 (Human Care Service)。華特納聯合作業運用每年一度統一勸募得來的經費支援當地的各項服務。勸募的工作由當地熱心公益的人

士擔任。

三、對外關係：華特納聯合作業是美國全國性聯合作業的會員之一，它像其他二三〇〇個會員組織一樣，可以獲得全國聯合作業的支援，全國性組織提供資料、發掘資源、舉辦訓練、製作統一勸募所需的文件與器材，促使聯合作業能在各地普遍展開。

四、會員機構：華特納聯合作業照顧資助的機構，亦就是它的會員機構，必須先經審查入會，方准申請補助。審查申請經費補助案件由地方志願工作人員擔任，以求客觀。審查人員先研究其需要、分析其成本、檢查其效益，作成批准申請金額的建議，然後送經董事會通過後定案。

五、決策機構：華特納聯合作業以會員大會為最高權力機構，下設董事會，為其決策單位，設董事三十五人，由提名委員會送經會員大會選舉之。因為這是一種民間的、志願的、福利的、運動的機構，會員大會並無清點會員人數的規定，由出席者過半數通過即可，不像我國社團組織法規的僵硬。董事均為志願無酬工作者，多來自工業、政府、教育、專業、銀行、醫院、工會等各方領導階層。

六、幕僚人員：華特納聯合作業現有專任人員十六人，其工作包括統一勸募、預算分配、社區規劃、勞工關係、情報轉介、公關溝通、財政管理、工作推動及行政管理等方面。除執行長（Executive Director）為專業人員，綜理一切外，其他專業人員七人，承執行長之命，協助民間領袖執行董事會決議，舉辦聯合作業、推動服務方案，並擔任設計組織、舉辦訓練、製作記錄、編製資料等工作。

七、組織功能：華特納聯合作業的主要功能有八：

- (一)籌募基金、分配基金。
 - (二)推動公共教育，使民衆瞭解各個會員機構，提供那些服務。
 - (三)對董事會及各種委員會提供週詳的資料服務。
 - (四)對居民提供情報或予轉介，協助居民知道何處可以獲得他需要的服務。
 - (五)介紹當地志願服務的情形，提高志願服務的價值，提升聯合作業工作成效。
 - (六)為統一勸募的認捐者提供服務，確保認捐的兌現，減少短收的損失。
 - (七)對現行服務方案的擴充、修正，對新興計畫的推動建立，並從事計畫的協調與評估。
 - (八)有效管理聯合作業的營運，並協助會員機構改善其管理的技巧。
- 八、勸募概況：統一捐募工作，一年舉辦一次，通常在十月間進行，為時二週。勸募結果，除了不景氣的年份，逐年均有增加，但實際的收入，因為認捐者中途失業等，常有短收，約在 4% 至 8% 之間。
○收入來源： 12% 來自大企業的雇主， 57% 來自大企業的員工， 15% 來自教育人員， 3% 來自政府人員， 2% 來自中小企業的雇主與員工， 6% 來自個人、專業人員及基金會， 6% 來自其他方面。募得的金錢， 70% 來自認捐，按月由企業單位從員工薪水中扣繳， 30% 來自現金。勸募勞工認捐的標準，為每人每月認捐一小時的平均工資；一九八三年全年應認捐一一四美元，實際認捐額平均為四八。

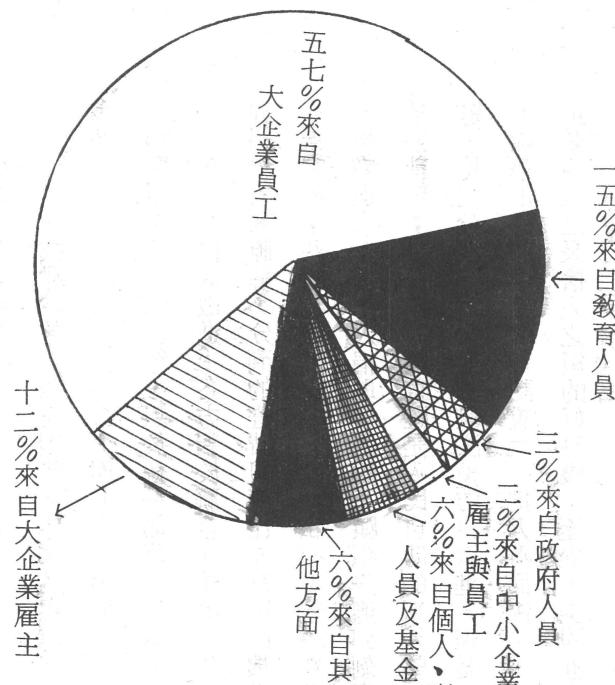
六三元，約達標準的四二·六六%。

九、分配概況：聯合作業募得的經費，如何分配給各會員機構，均照分配作業程序辦理，力求公開合理。各會員機構的經費來源，平均有二五%來自統一勸募，一六%來自政府補助，三七%來自服務收費，二二%來自各機構本身的財源。各單位來自統一勸募的實際比率因各單位財務業務而異，約在九%至八八%之間。統一勸募實收的經費，分配給各會員機構的佔九一·六%，用作勸募費用的佔五·一%，用之於聯合運作機構本身的佔四·三%。

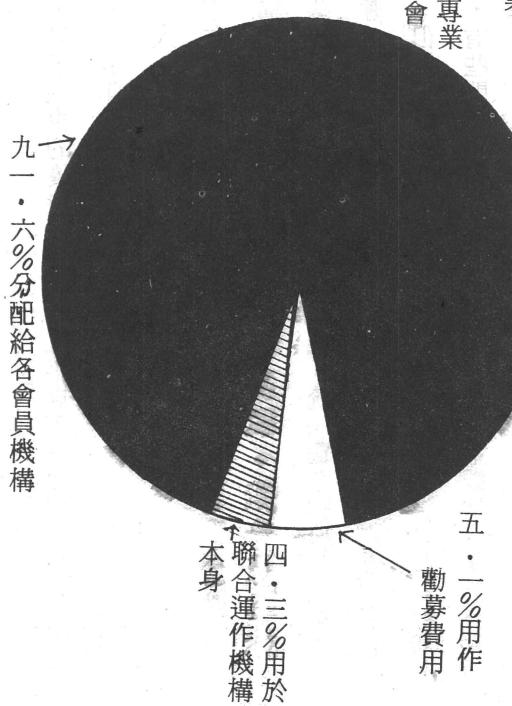
十、政府關係：聯合作業所得經費分配原則，以協助民間機構為主，凡能獲得政府協助的業務，即由政府出錢來做，凡不能獲得政府協助的業務，則由聯合作業撥款補助。近年來由於雷根的政府緊縮預算，許多原來由政府辦理的福利工作，漸由聯合作業單位接辦，促使聯合作業的貢獻，在政府推諉責任之時，更見重要，以一九八五年為例，計募得美金二十三億三千萬美元，可補政府資助之不足。

十一、勞工關係：聯合作業的勸募工作，依賴勞工的貢獻很大。勞工們樂於資助的原因有四：勞工的社區責任感強烈；勞工相信統一勸募辦法可靠而有效；勞工自由時間有限，喜歡統一勸募者前來企業揚所勸募；勞工相信聯合作業機構規劃社區福利事務最能放心。同樣的，聯合作業亦儘量協助勞動大眾瞭解並利用社區福利機構所提供的各種服務。全國勞工組織與全國聯合作業機構，自一九四六年來，彼此訂定合作契約，規定聯合作業所支援的各種服務單位應為勞工及其家庭和所住社區，提供必要的服務。

◎密西根華特納聯合合作業機構
一、勸募概況（收入來源）



二、分配概況



，促使彼此密切合作。

十二、鼓勵措施：政府對聯合作業的捐獻者，給予免稅的優待。一九八五年規定可以減少捐款最高金額三〇〇元的二十五%，即七十五美元，一九八五年改為實際捐出金額的五〇%，一九八六年更改為捐款金額的一〇〇%，對於統一勸募工作幫助很大。

十三、檢討改進：各方對於聯合作業的工作亦有部分批評，主要是：宣傳不夠，不能將各機構深入介紹給民衆瞭解，分到的經費可能比有辦法的機構自己捐募的少；分配經費的過程相當獨裁；某些民間企業常與某些福利機構有關，難免私心；統一勸募與業務規劃之間，時有爭議；統一勸募對於受僱勞工，壓力很大；捐助人捐助自由的意願似乎遭到剝奪，統一勸募領導人士對社會福利看法，多數維持現狀缺少創新；以及統一勸募雖是人民自助的新希望，但為什麼不要求增加政府的責任等等。這些批評與責難，均已分別加以檢討，設法預防與改進，但是，有些問題是程度性的，或者是比較主觀的，要想完全消除恐怕亦是不能，俗話說「一把刀兩面快」，惟有兩利取其重，兩害取其輕了。我國一切尚未開始，正是學人之長捨人之短的好時機；至少，美國社會福利機構從多方面爭取資源的作法值得學習。

肆、統一勸募的勸募活動

統一勸募是聯合作業的主要工作之一，其成敗關係全社區全年度社會福利工作的進行，因此各方對

於勸募運動（Campaign Operation）十分重視，並經美國聯合作業單位累積經驗不斷改進，作成工作手冊，以供各方參考。茲再以華特納聯合作業機構所編一九八四年勸募手冊為主，簡介如次：

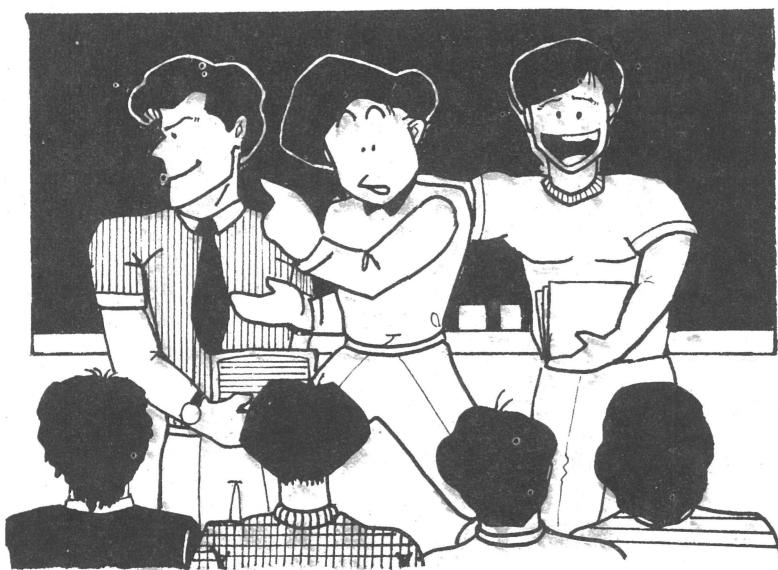
一、編製手冊：參考美國聯合作業印發統一勸募工作手冊，並依據當地實際情況，編印當地工作手冊一種作為講習教材，並為推動勸募工作的依據。（註四）

二、研訂進度：根據過去經驗，研訂工作進度，關於統一勸募活動，約自四月初開始，十一月中結束，工作主要項目包括商借幹部，發給聘書，籌備器材，舉辦訓練，擴大宣導，分配地區，審查需要，聯繫雇主，設定目標，開始募捐，分區檢討，激勵競賽，募捐結束，開會慶功，頒發獎狀，評估得失，並準備明年再度出發。

三、健全組織：聯合作業勸募工作，應有健全之組織，以利工作推進，首先推定勸募運動的主席、副主席，下設勞工參與，機構聯繫，通訊傳播，財務審計，及借用幹部五個委員會。機構聯繫委員會之下，又依政府機關、工商單位、大專院校、專業人員協會等性質，分作若干部門，每一部門之下，更分為若干組，每一委員會、每一部門、每一組，均指定人員負責，以收如臂使指的功效。

四、遴選幹部：分向各大企業單位，商借經理人才，擔任統一勸募的領導幹部，他們的工作以原服務單位為主要對象，包括：商訂勸募金額，購製勸募器材，打開溝通管道，擔任員工橋樑，安排機構參觀，爭取企業樂捐，審查誰應受獎，定期開會商討，定期提出報告等等，預計每人將被借用服務一〇〇

◎ 對徵募之人員施予短期講習訓練，使之擔任統一勸募工作。



小時，歷時四個月。

五、舉辦訓練：公開徵募並洽請各有關單位推薦志願工作人員，施予短期講習訓練，使之擔任統一勸募的基層工作。

六、設定目標：聯合作業組織一面根據各會員單位申請需要資助的金額，加以審查，加以彙整；一面根據去年勸募成績及今年經濟景氣情形，決定本年統一勸募的總目標，然後根據各部門潛在的負擔的能力，分給勸募的配額，各部門再根據各組的能力分給配額。

七、分配地區：勸募工作除按行業、企業分組外，並按地理分區，將一般個人與住家納入工作區內，每區派人負責勸募，以免遺漏。

八、企業聯繫：統一勸募結果，多數來自企業，勸募工作應對雇主及被僱員工特別重視，勸募工

◎統一勸募期間，定期檢查成果，獎勵績優人士。



作幹部應找一位適當人選做一個組的負責人，應嘗試新的方法，加強受僱員工認捐的意願；並設法鼓勵公司行號增加捐贈的金額。他根據去年業主與員工認捐的資料，期望今年的承諾不要少於去年。

九、展開宣導：聯合作業設有公共關係委員會，經常負責宣傳工作，促使各界瞭解統一勸募的意義、勸募的目標及目前距離目標的情形，連同各大企業，各個部門樂捐的感人故事。鼓勵各界人士及時地多多地捐獻。

十、獎勵有功：統一勸募期間，定期檢查成果，將向各單位洽取的戲票、參觀券、入場券等分送各小組，獎勵績優人士，一旦結束即舉行慶功晚會，在大會中褒獎有功人士及有功單位。獎勵有功單位的標準是九十五%以上的員工參加認捐，平均每人在六十美元以上者，頒發特優獎章；八十五%以

上認捐平均每人五〇美元以上者領發金質獎章；其他另有銀質、銅質的獎章，以及書面的獎狀。

十一、成功要件：統一勸募要能推行成功，有幾項原則必須遵守：(一)仔細規劃，切實指導；(二)準備大量認捐卡片及認捐標準，分送認捐對象，並予聯絡掌握；(三)組織動員大量志願工作者，從事直接勸募訪問；(四)不斷擴大進行文字及視聽的宣傳工作，並為社區居民舉辦實地參觀機構的活動；(五)勸募時間要相當緊湊，視社區大小能在四天到兩週之內完成最好，以免人心疲怠。

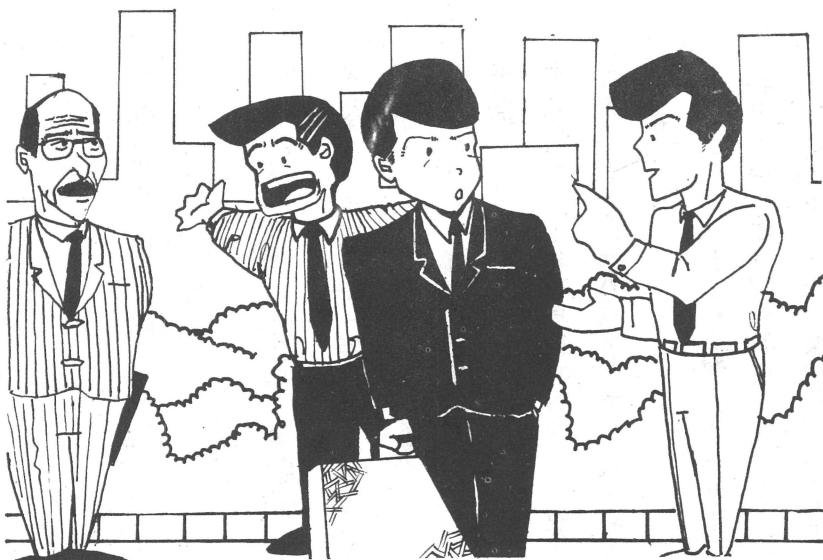
十二、優點所在：聯合作業辦理統一勸募優點很多，應使各方瞭解肯定。

(一)統一勸募比各機關各別勸募更有成效。募到的錢多，花費的錢少，各地社區一旦採用統一勸募辦法，均會繼續使用。

(二)統一勸募減少社會大眾的困擾。人民厭惡各福利機構各別的不斷地勸募，歡迎一年一次的統一勸募。

- (三)統一勸募可以把當地全體居民組合一起，同時向其勸募，避免逃避，推說已經捐過或將來再捐。
- (四)統一勸募係請志願工作人員擔任，可使福利機構的工作人員專心服務，不要為勸募工作勞神奔波。
- (五)統一勸募的所得可按照機構實際需要合理分配，促使民間資源充分利用。
- (六)統一勸募可使社區內各機構相互認識、瞭解專長，彼此合作，加強社區內部團隊整合的精神。
- (七)統一勸募動員很多志願工作者，可以促使他們和被他們勸募的人對社區福利服務更多瞭解，更多

◎統一勸募動員很多工商界人士參加勸募活動，促使其對社會福利事業發生興趣。



支持與更多利用。

(八)統一勸募動員很多工商界的人士參加勸募活動，促使他們對社會福利事業發生興趣，將會贏得他們未來更多的助力。

(九)統一勸募規定各單位成爲會員機構的條件，促使各單位的用人標準、薪資標準、作業規範，趨向劃一，同時也提高了服務的水準和品質。

(十)統一勸募以各地社區爲範圍，使人產生一種社區整體的感覺，可以擴大各個社會福利機構的視野，從狹窄的機構取向走向開放的社區取向。

(十一)統一勸募將加強各地社區聯合作業的機構，使得社區福利工作有了一个領導的核心，可爲各單位提供調查、轉介、傳播、編纂、訓練等各項綜合性的服務。

(十二)統一勸募兼具社區福利規劃的功能，可以促

使各機構的服務計畫，彼此支持協調，相互分工合作，無論創興或修正加強，可使各地社會福利工作更能配合實際需要。

伍、統一勸募與聯合預算

記得本人在民國五十一年倡言舉辦統一勸募的時候，一位社政主管說：「不能做，不祇是找錢困難，分錢的時候也會引起爭執，出力不討好，反而得罪人。」這是明哲保身的鄉愿想法，事實上國外早已有一套完善的分錢辦法，稱為聯合預算（Jointing Budget），可使募得的經費，妥善分配。現在也以華特納聯合作業所編的分配手冊作為藍本，簡介如次：（註五）

一、作業目的：聯合預算的目的，一面在瞭解各機構需要經費的情形，舉辦統一勸募，一面在瞭解各機構的支出情形，將募得的經費，加以合理的分配；將找錢與用錢，接合在一起，也將各機構的經費與業務結合在一起。

二、作業程序：各機構向聯合作業提出要求補助的金額，連同有關財務資料及工作計畫，送請審查，經過核定，才能作為編製聯合預算的基本資料。

三、審查對象：聯合作業會員機構，均可申請補助，新成立的機構，也可申請補助，但應先依規定申請審查通過入會資格。

四、分配原則：(一)爭取最大的收入，控制最少的浪費；(二)代表捐款者監督機構妥善使用，也代表機構爭取提供服務必要的資源；(三)分配決策過程由一羣地方人士根據計畫目標，推行實況，及社區需要超然決定；(四)分配時尊重各機構的自主權，但不給予決策權。

五、審查過程：社區聯合作業之下成立分配委員會，新機構新方案審查委員會，及經費決算委員會三單位，分配委員之下又按社區內會員機構性質分為七類，分設七個小組委員會，分別審查各會員單位之計畫、預算，並提出建議意見，送經分配委員會開會初步審定，再送聯合作業董事會通過，才完成聯合預算編訂的程序。

六、小組任務：每個小組委員會設委員九人，包括主席、副主席各一人，另有相關機構代表一人，

以個人專業身分參加，共同負責對指定審查各機構之申請案件嚴格審查。

七、分配委員：分配委員會除主席由聯合作業指定外，委員由七個小組委員會的主席、副主席及機構代表二十一人擔任之。按照預定進度，舉行各種會議，審查決定聯合預算之編製、執行、調整的實際業務，任期為一年，連選得連任兩次。

八、工作進度：何時通知各機構申請補助，何時成立各種委員會，何時聘定委員，何時召開何種會議，何時停收各機構異議公文，均有詳細規定之進度，責任分明，不得逾期。

九、資料提供：小組審查會議，要求各機構依照規定格式提供工作計畫、工作報告、服務統計、財

務預算、申請金額及申請理由等開會資料，必要時並作實地訪問，以求審查意見的客觀與允當。

十、新興計畫：新設機構、新辦計畫，亦可申請補助，以配合社區需要，但須具備下列條件，以免浮濫：新計畫新機構與現有者並不重複；所用之工作人員具備專業人員的資格；並非營利性質，具有免稅許可；理監事來自民間，並非其他機構成員，並為無給職；財政收支有清楚可靠之記錄；服務對象不受歧視。此項補助，一年為準，至多兩年；補助方式有二：一為計畫補助，專供計畫開支之用；一為種籽贈款，可由新機構自由流用。

十一、功能預算：聯合預算的製作，採用功能預算，亦即按照各機構各個計畫或方案的需要來決定金額，不是按照各機構本身的需要而定。統一勸募的收入和支出，即按管理、募捐及各單位工作計畫三大功能，分別計算需要金額，而後綜合一起。

十二、編製原則：分配經費為求公正公平，編製聯合預算有幾項原則必須遵守：各機構本身預算自己決定，聯合預算只考慮補助部分；各機構提出申請補助之後，除有特殊原因，不得改變；核定補助預算如因勸募收入減少，得通案考慮調整，補助費用以日常作業開支為限，各機構受配經費，如有結餘，應該繳還；聯合預算年度以四月一日至三月三十一日為準，財務管理應有會計、審計制度；各機構服務收費，應有一定標準，各機構所收政府補助、服務費用及各方贈與，均應提出收支報告以供分配補助時之參考；經費補助按月撥付，各月需用金額如要透支，應該事先報告；預算編製按功能預算，按計畫而

定，不以機構需要爲準；各機構對預算分配如有異議，以機構本身申報錯誤及工作環境已有重大變化二者爲限；未經聯合預算核定之支出，一概不予承認。

十三、實施成效：聯合預算是一種科學化的作業過程，用來分配統一勸募所得的經費，既公開亦合理，根據歐美辦理經驗，人民信賴，機構滿意，執行並無困難。國人認爲找錢困難分配更難的杞憂可以隨之而解。

陸、我國統一勸募的現在與未來

統一勸募工作，在英美已有悠久的歷史；在日本、南非、澳洲、加拿大、墨西哥、菲律賓等地也都有顯著成功的事例，一九八三年出席第七屆國際聯合作業會議的計達二十四個國家，可見這已是一種國際的趨勢（註六），但在我國，惜未切實推行。我國目前推行社區發展工作，雖然有類似社區基金會組織的設置，但是觀念不夠正確，組織不夠健全，作業缺乏準繩，未能發揮預期的效果。茲爲繼續倡導統一勸募工作，特根據歐美辦理經驗，檢討我國目前情況，並說明統一勸募在我國未來的重要性與可行性。

一、類似統一勸募工作的現況

國內專家學者早有介紹推動統一勸募的理念，但是直到目前，尚未真正推動。現有若干措施表面上

與統一勸募工作類似，但是實際作業相去甚遠，且有魚目混珠，擾亂正確目標之缺憾。茲將國內目前若干類似措施，加以探討：

(一) 內政部社會福利慈善基金聯合會報

內政部邀約全國各級慈善事業基金會舉行聯合會報，每年一次，會前一面通知國內各社會福利機構在財務方面有無困難，需否協助，協助工作項目及需要金額又如何，以便設法支援；一面通知國內各級慈善事業基金會計算全年基金孳息金額若干，並提出二〇%以供內政部統籌分配之用。內政部社會司根據供求情形，完成收支分配初步作業之後，提經聯合會報開會討論，再依決議行之。(註七)

優點：促使部分社會福利機構能在部分慈善事業基金孳息項下，分得少數資源，以紓困頓。

缺點：1.補助經費來自慈善事業基金孳息，原亦用於福利事業，試就整體而言，收入並無增加。2.可供分配資源金額年僅一百餘萬元，粥少僧多，難免杯水車薪之嘆。3.若干基金會每以本身已嫌不足為詞，請求免予提撥，以不足奉不足，難有實際績效。4.缺乏具體組織，難以發揮理想功能。

(二) 省市地方政府仁愛基金專戶

省市各級地方政府，前為推動小康或安康計畫，分別設置仁愛基金等類似專戶，匯集各方熱心人士之捐獻，以供各地社會福利救助之用。但為數不多，以台北市社會局為例，自民國七十一年至七十四年止，計收入三、一二五、五六六元，年平均七八一、三九二元。

優點：設立仁愛基金等類專戶，鼓勵並接受各界熱心人士的捐獻，可補政府提撥社會福利經費之不足。

缺點：1.祇是被動接受捐款，並未主動勸募。2.各項捐款列作政府收入，人民視同納稅，再捐意願薄弱。3.社政單位既無自由分配使用之權，亦無法預知能有多少收入以作妥善安排。

(三)各地社區生產建設基金

省市及地方政府爲推動社區發展工作，多有鼓勵基層社區設置生產建設基金之辦法，基金預定金額至少爲新台幣五十萬元，除當地民衆至少自籌十萬元外，餘由省(市)、縣(市)、鄉(鎮區)各單位補助之。若干較爲富裕地區，均已就此設置，基金大都存入銀行，社區只能用其利息，展開各項工作。

(註八)

優點：1.運用政府力量，促使社區居民團結合作、自立自強。2.協助社區奠定經濟基礎，再謀自我發展。

缺點：1.政府力量有限，目前已覺補助困難，無以爲繼。2.社區範圍太小，部分貧困村落，無法自籌鉅款。3.曲解基金意義，認定不必逐年勸募，不可動用本金，只能使用利息，不僅利息微薄，難以展開工作，並使社區居民出錢之熱忱只能在設立基金之時表達一次，不能年年捐獻。4.社區理事會未能取得法人地位，基金所有人、管理人身分之認定，法律上發生困難。

四 高雄市聯合立人協會

高雄市於民國七十二年成立聯合立人協會，是國內第一個地方性的結合民間各慈善團體的組織，由四十多個團體共同發起組成，作為政府與團體間的橋樑，會員只有團體會員而無個人會員，相當於國外早期的社區福利協會。惜其服務項目，除發布消息、募集善款外，以直接處理兒童、少年、老人等個案為主。（註九）

優點：1.使地方福利團體、機構與政府之間及彼此之間增加聯繫。2.使新聞各界與不幸個案之間多了一種聯繫。3.可為推行高雄市統一勸募及福利規劃的起點。

缺點：1.未能強調間接服務，推動社區福利工作的規劃。2.募集善款，零星辦理，缺乏制度。3.辦理直接服務，與其他社會福利服務專業機構的功能重複，資源常會浪費。

五 中華民國聯合基金會

少數企業界人士與部分社會福利工作人員，發起成立中華民國聯合基金會組織，早經內政部核定成立，但迄未舉辦統一勸募工作，既無會所，亦無基金，也無活動，僅有少數負責人士偶而樂捐，應付必要開支，或利用該會名義設法出國開會而已。內政部亟應加強輔導與整理。

優點：1.對國際人士而言，我國有一聯合基金會之組織。2.在政府大力資助下，曾在台北舉行一次國際會議，似乎有助國民外交。

缺點：1. 為一名與實不相符合的組織，迄未計畫展開統一勸募工作。2. 本組織由少數人士領導，久未改進，亦未吸收新會員。3. 本組織的政治性重於社會性，對於改革社會福利的追求，不夠積極。

二、我國需要辦理統一勸募

我國經濟發展快速，却帶來了許多社會問題；國民所得普遍增加，却反而疏淡了人際的關係；政府外匯逐年增加，却對公共福利投資不足；社會科技不斷發展，社會福利觀念與做法却仍落伍；人民對經社需求日益增加，却無申訴、參與、奉獻、報國之途。爲了動用民間資源，補救政府財源，加強社會福利，打通參與孔道，均有舉辦統一勸募開啓契機的必要。

(一) 社會問題日漸增多，需要資源

我國經濟發展快速，帶來物質繁榮，但亦帶來許多人際的衝擊，促使社會問題日見嚴重。不祇是貧窮、竊盜、娼妓、賭博等老的問題數量增加；外遇、離婚、未婚媽媽、濫用藥物、鑰匙兒童、愛滋病毒等等新的問題也是來勢凶惡。這些問題，需要運用大量資源擴大老的設施，同時增加新的設施，方能因應，如不舉辦統一勸募，動員地方資源，難以解決。

(二) 公共福利投資不足，應謀補救

我國強調經濟發展，對於社會公共福利事業，投資不足，諸如養老年金、失業給付、健康保險等基

◎經濟發展快速，社會問題日漸增多。



本生活保障，仍付之闕如，對於少年福利，休閒設施，更被視為奢侈，如不舉辦統一勸募，動員地方資源，補救政府投資之不足，難以滿足地方需要。

(三)舊式救濟已嫌落伍，必須更新

我國動員民間資源，一向是根據慈善救濟的傳統觀念，頭痛醫頭、腳痛醫腳。每當風災、水災、礦災、火災之後，大批財物湧到，往往超過災民實際需要而仍轉手分發，即使浪費在所不惜；有時小型災害，未經宣傳報導，便使受災者無人幫助。七十四年台北煤礦災變救濟，先餘後竭即為其例。傳統的慈善救濟做法，已經落伍，應有統一勸募、分配等正常的機構，用科學的方法加以代替。

(四)社區發展亟需經費，再創高潮

社區發展工作，過去曾經一度輝煌，現已跌入低谷，主要原因即為社區範圍太小，舉辦統一勸募

困難，使社區發展工作既無現款舉辦活動，也未能透過統一勸募運動帶動居民愛家鄉愛社區的情感與行動，更無法擴大社區範圍，促使貧富村里部落之間互通有無、相互支援，今後要使社區發展工作復活，再創高潮，必須以縣市為範圍，推動統一勸募及聯合分配預算的工作。

(五) 舉辦統一勸募，提供參與機會

國民個人所得提高，教育程度提升，參與社會的意願也普遍提升；但是，民選職位有限，使得部分民眾缺乏報效社會的通道。推展社區發展工作，動員人力金錢，可以增加許多志願工作者參與工作的機會，諸如統一勸募及分配預算的領導人員、參與勸募人員、服務志工人員、捐獻捐款人員，均可獲得工作的機會，或者認識朋友，或者受到表揚，或者自我肯定，可為國人開拓一條服務社會提升精神生活的大道。

(六) 防止不良之徒，利用愛心斂財

國內熱心人士很多，常對報刊登載的不幸之個人或家庭付出充分愛心，大量金錢之捐輸更是源源不絕。這本是一個進步社會的好現象，不料却有部分不肖之徒，竟利用新聞媒體，將一、二不幸的個案，加以特別渲染，或假借開辦救濟福利機構，歡迎各方樂捐共襄盛舉等虛構故事，詐騙斂財。前在台中等地已發現不法之徒騙案多起，或與關係人相互勾結，或已逃之夭夭，或者永遠都在籌備，以致懲辦處理困難。舉辦統一勸募，可以阻止歹徒利用各界的愛心以斂財，更可代表樂捐人士，檢查監督各福利救助

機構使用各方捐款情形，是否允當落實。

三、推行統一勸募重在力行

國父常說知難行易，又說迎頭趕上，但是我們究竟做了多少，效以推行統一勸募為例，將其可行性，再予強調，並呼籲起而行之。

(一)歐美社會推行統一勸募運動，從英國開始，已經一百一十四年，中間不斷改進發展，不僅歷久不衰，並且精益求精，我們照此研習，應該行而不難。

(二)我國社會建設相對落後，各種社會福利設施與措施，因為缺少資源，對於社會病患，不僅無法談預防，也無法談照顧與治療。目前人民已有客觀的強烈需求，應是舉辦統一勸募滿足民間社會福利機構經濟需求的適當時機。

(三)國民就業情況良好，依照七十五年十二月統計，被僱勞工人數五二六·七萬人，每人每時平均工資以製造業工人為準，計五六·六三元（註十），如依照美國每人每月認捐平均工資一小時為標準計算，我國舉辦統一勸募勞工的潛在能力，約達三十五億七千九百萬元。如加上雇主及其他民眾的捐獻，為數更是可觀。

(四)我國目前已有若干類似的組織，並已發揮若干功能，如能針對得失，澈底加以改進，用作推行統

◎疾病相扶，人溺己溺，胞與物懷。



一勸募運動的基礎，當可有效。

(五)守望相助，疾病相扶，人溺己溺，胞與物懷，都是我國傳統的文化，民族的美德，每當災害發生，常能集腋成裘，即為明證。我國今後推行現代化科學化的統一勸募運動，如能配合適當的宣導，必可順利實施。

(六)我國社會工作人員，雖然尚未建立專業制度，但已有五百餘人，若以各大專院校歷年培育出來的社工人員來講，當在一萬五千人以上，若能使之作為推行統一勸募工作的基本幹部，並配合志願工作人員之發掘與運用，當有足夠人力協助推進。

(七)我國民間工商企業發達，許多領導人士已有自設社會福利基金會的想法與做法，如能強調整體規劃的觀念，促有獨樂不如衆樂、單門不如合作的想法，並使撥出部分時間擔任統一勸募的領導工作

(促使工商界領導人士擔任統一勸募領導工作，必可收到很大助力。)

(八)歐美工業革命，歷時百年以上方有成就，我國竟使之縮短在二、三十年之間，此乃經建人才之功績，亦為我國人才素質優良之明證。歐美社會建設工作亦逾百歲，我國如欲迎頭趕上，並以統一勸募為例，相信我國社會福利同仁，亦必能戮力同心，使於一、二年内，期日成功。

四、推行統一勸募提個建議

我國推行統一勸募運動，既有其重要性，也有其可行性。茲根據傳統文化、社工理念、社會需要、捐款能力、既有經驗、最新方法、豐裕人才、成功決心判斷，相信最短期內必有一天見到實現。玆試提一個具體可行的建議，以便推行。

(一)請中央內政部社會司成立一個規劃推進的籌



辦小組。

(二)搜集國外學術理論、具體辦法、作業程序及有關表冊，先予譯介，再按國情，加以修訂補充，編印整套作業手冊。

(三)選定台北、高雄或其他一個縣市層級的大社區，或由縣市自願表示參加，進行試驗工作，記錄經過，檢討得失，先行實驗，再求推展。

(四)國內成立社區聯合作業組織，或整頓改組現有聯合基金會，採社區福利規劃及統一勸募兩種功能合併辦理的方式，以一事權，並利配合。

(五)縣市社區聯合作業組織，應為一具有法人資格之獨立組織，試辦期間為便利各方配合，可暫時視同縣市社區發展理事會，從屬於縣市社政主管機構之下的社運機構，會員應包括團體與個人兩種。

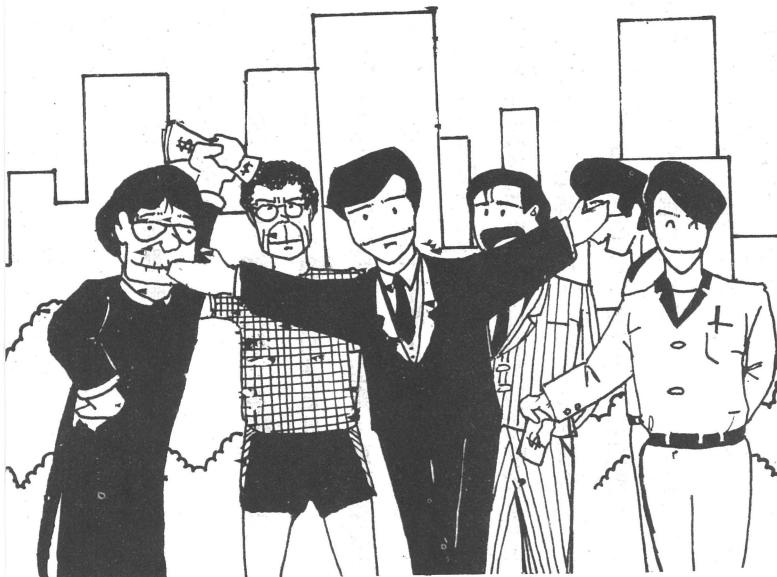
(六)第一次籌辦工作，可就內政部聯合基金會報所提經費項下撥出部分作為種籽經費，展開各項活動。

(七)闡明統一勸募基本政策：一年只勸募一次，代表福利機構呼籲各界資助，代表民衆監督福利機構善為使用，規劃福利服務運輸體系，保證大家均能獲得需要之服務。

(八)招募統一勸募工作人員，可以試辦縣市的社工員為核心，以志願工作者為外圍，並請地方工商各界領導人士為決策及領導的基幹。

(九)加強與各社會福利機構之聯繫，使能瞭解統一勸募的意義，配合統一勸募的政策，依照各種作業

●推行社區統一勸募，應從動員社區金錢著手，鼓勵民眾參與，促進社區活動。



的規範，參加聯合作業為團體會員，提出補助的要求，追求本身的改革。

(+) 推行統一勸募運動，必須把握重點，先按企業、教育、工會、軍公各界加以分工，再在各界之中，敦聘德高望重熱心公益之領袖擔任領導工作，以便推動。

(+) 各縣市試辦統一勸募的聯合作業機構，應根據需要及國外經驗，內設總務、人事、勸募、公關及財務等單位，分別推動工作。但在各縣市推動工作之前，應先加強中央規劃服務單位，編製宣傳文件，統籌勸募器材，舉辦志工訓練等，以便協助試辦單位展開工作，此一中央服務單位並應逐漸加強充實，成為將來成立全國性聯合作業機構的先驅。

(+) 俗話說：「好的開始是成功的一半」，又說：「凡事豫則不殆」，國人如果決定推行統一勸募

活動，開頭或許稍有不便，但將來必可很快克服。祇可惜這種工作只有公益而無私利，不像利益團體的活動，一呼百諾，羣起響應，倡導推行統一勸募的人，必須有一點傻勁，憑著道德勇氣，認清社會責任，努力向前邁進。

柒、結語

推行社區統一勸募，應從動員社區金錢著手，鼓勵民衆參與，帶動社區規劃，增用專業人員，健全社區組織，促進社區活動，增加社區情誼，減輕社區問題，可以刺激日見衰微的社區發展工作，尋求革新，再創高潮。

民間統一勸募，絕不能代替政府應有的投資；但統一勸募所得資源，如能逐年增加金額，擴大運用於社會福利事業，亦可補救政府投資的不足，並可扶助民間社會福利事業，擺脫完全依賴政府補助的困境，進而拓展更多更新的設施與方案，以滿足人民對社會福利日益增加的需要，提升全民生活的素質。

註解：

註 | . . REX A. SKIDMORE AND MILTON G. THACKERAY, INTRODUCTION TO SOCIAL WORK, 2nd EDITION, U.S.A. 1976.

註11..ARTHUR DUNHAM, THE NEW COMMUNITY ORGANIZATION, THOMAS Y.

CROWELL CO. NEW YORK, U.S.A. 1970.

註11..WASHTENAW UNITED WAY, 1983 ANNUAL REPORT ANN ARBOR, MICHIGAN, U.S.A. 1983.

註11..WASHTENAW UNITED WAY, 1984 LOANED EXECUTIVE NOTEBOOK. REV-

ISED, ANN ARBOR, MICHIGAN, U.S.A. 1984.

註11..WASHTENAW UNITED WAY ALLOCATION OPERATION MANUAL, 1984, RE-
VISED ANN ARBOR, MICHIGAN, U.S.A. 1984.

註11..INTERNATIONAL UNITED WAY CONFERENCE:NEW HOPE FOR SELF HELP,

MAY 1983. SAN JUAN, PUERTO RICO.

註7..內政部訂頒..全國性社會福利及慈善事業基金會聯合會報工作重點，七十五年十一月修訂。

註八..台灣省政府公報，台灣省社區生產建設基金設置要點，六十六年，第三十期公報。

註九..高雄市聯合立人協會，成立週年紀念特刊，七十三年五月。

註十..行政院主計處編印，中華民國勞工統計月報，一五九期，製造業工人每月平均工資一八八九元，工時二十七小時，七十三年一月。

本中心已出版之「社區發展實務叢書」目錄

1. 托兒所的空間設計與環境佈置 (鄭淑燕)
2. 都市托兒所應如何在社區中發揮 (孫梅芳) 兒童福利功能
3. 如何辦理社區青少年群育活動 (林振春)
4. 老人安養機構專業化的實際做法 (張秀卿)
5. 自費安養中心如何營運、管理 (熊亞民)
6. 社區如何推動媽媽教室 (林平洋)
7. 如何加強社區理事會組織功能 (林平洋)
8. 如何將傳統民俗童玩在社區中推廣 (周步坤)
9. 容易在社區中推廣的團康遊戲 (張學真)
10. 善用社區資源推動社區發展工作 (金天倫)
11. 組織社區合作社推動社區發展 (李玉梅)
12. 韓國鄉村社區發展之概況 (蔡美華)
13. 訂定貧窮線之方式與標準的探討 (陳琇惠)
14. 如何辦理社區家政推廣教育 (高淑貴)
15. 社會福利機構如何委託民間辦理 (張雅麗)
16. 如何發展智障者的社區生活安置 (張培士)
17. 鄉村社區發展推展模式 (高淑貴)
18. 自己動手塗裝 (周明發)
19. 都市社區的守望相助 (黃清高)
20. 提昇臺灣寺廟參與社會福利服務之路 (黃維憲)
21. 推行統一勸募改革社區發展 (陸光)

