

# 社區組織參與社區福利服務的可行做法

蘇景輝／輔大社工系副教授

## 一、前言

「社區人關心社區事」「社區人參與社區公共事務」「家庭太小管不了社區大事，國家太大管不了社區小事，所以社區要站出來管社區自己的大小事」……這一類的話在社區總體營造涓為風潮的情況下，已不是口號，而是在很多地方大家正在身體力行。

社區的公共事務有很多面向，有產業開發、空間改造、環境綠美化、藝文活動、教育學習、醫療保健、福利服務…等。本文要討論的重點即在社區團體如何從事社區福利服務。不過在討論此一重點前，應先了解何謂社會福利社區化以及推動的途徑。

## 二、福利服務社區化的意義與目的

內政部於 1996 年 12 月頒佈「推動社會福利社區化實施要點」，社會福利社區化可說是我國當今重要的社會福利政策之一。唯社會福利社區化此一名詞，應改為福利服務社區化。因為社會福利的範圍很廣，廣義的社會福利就包括了社會保險、社會救助、福利服務、就業安全、國民住宅、醫療保健等六項。狹義的社會福利也包括前三項，即社會保險、社會救助、福利服務等。但依「推動社會福利社區化實施要點」的內容來看，它的範圍在社區內兒童、少年、婦女、老人、殘障及低收入者的福利，屬於福利服務及社會救助的範圍內。又，依行政院(1994)的「社會福利政策綱領」，其中的福利服務項下，除兒童、

少年、婦女、老人、殘障者外，也包括了低收入者的社會救助。總此，社會福利社區化一詞更改為福利服務社區化才能名實相符，彰顯「推動社會福利社區化」的本質意涵。故本文採福利服務社區化一詞，而且此一名詞又可稱為社區福利服務。

事實上福利服務社區化是八〇年代以來對以往福利服務形式與哲學的雙重修正之產物。第一個修正是將集中化、機構化、大型化的服務機構形式，修正為分散化、小型化、社區化的形式（周月清，1998）。第二個修正是由福利國家(welfare state)的福利哲學修正為福利社會(welfare society)的福利哲學（施教裕，1997）。

在此種雙重修正下，衍生了福利服務社區化的雙重意涵。其一是「在社區中服務」(service in the community)指要讓有需要服務的人士（含兒童、少年、婦女、心身障礙者、低收入者），可在自己居住的社區（鄰里社區、日常生活圈、鄉鎮市區）內即可獲得所需要的福利服務。其二是「由社區來服務」(service by the community)指福利服務不只由政府來提供，也鼓勵社區內各種團體與個人，例如宗教團體、民間志願團體、企業團體及社區人士來提供福利服務。

更具體言之，福利服務社區化的目的有三：

- 1.福利服務取得的可近性、方便性，亦即指讓有需要的民眾在自己的社區內就近取得、享有各種福利服務，方便案主。
- 2.社會整合，指因著正常化(normalization)、去機構化(deinstitutionalization)的概念，讓有需要的人士不必到會造成社會隔離的隔離式院舍才得到服務，而是留在社區中即可得到服務並過正常的社會生活（陳武雄，1997）。
- 3.「福利社會」的具體實現，指為了減輕政府的福利支出，修正福利

國家所造成的政府龐大負擔，而改爲福利社會，政府與社會（社區）成爲福利服務的夥伴關係（萬育維，1997）。亦即福利服務的提供不再單由政府承擔，也鼓勵、希望民間社會參與，包括運用社區力量去提供福利服務（鄭武國譯，1999；郭登聰，1996）。

### 三、社區福利服務的項目

福利服務係指經濟安全(社會保險、社會救助)之外的個人服務(personal services)。依據內政部頒佈的「社會福利社區化實施要點」，其對象包括了兒童、少年、老人、婦女，身心障礙者及低收入者。

筆者參考兒童福利法、少年福利法、老人福利法、婚姻暴力防治法、身心障礙者保護法，以及中華民國社會政策學會(1997)的調查，提出老人福利服務社區化的項目可以有：老人文康休閒活動、老人志願服務活動、長壽俱樂部、老人人力銀行、長青學苑、餐飲服務、友善訪視、電話問安、居家環境改善、老人日托、老人健檢、保健服務、短期家務服務、短期居家照顧、居家護理、小型老人安養機構、法律諮詢服務、退休準備諮詢服務等。

兒童福利服務社區化的項目可以有：兒童康樂活動、兒童寄養、育嬰保育諮詢、兒童保護之緊急通報、兒童遊樂設施、課後寄託、兒童圖書室(都市社區不需)、兒童心理暨家庭諮詢(親職教育)等。

青少年福利服務社區化的項目可以有：文康活動、體育活動、職業訓練、就業輔導、青少年福利中心、短期收容等。

身心障礙者福利服務社區化的項目可以有：職業訓練、就業輔導、醫療復健、特殊教育、無障礙空間、養護服務、居家照顧、家務助理、

友善訪視、電話問安、送餐到家、居家環境改善、心理諮詢、交通服務、休閒服務、親職教育、資訊提供、轉介服務等。

婦女福利服務社區化的項目可以有：家庭協談、單親家庭協助、不幸婦女保護網絡、婦女福利中心、婦女學苑、庇護中心、婦女社區參與、婦女支持性成長性活動、家庭教育：親職教育、親子聯誼、兩性婚前教育、婦女文康休閒活動等。

低收入戶福利服務社區化的項目可以有：家庭訪視協談、資源轉介、急難救助、職業訓練、就業輔導、在宅服務、文康休閒活動等。

#### 四、推動福利服務社區化的途徑

福利服務社區化若要成功，則需建基在下列兩項基礎上：1.社區內要有社區化、小型化的福利服務資源單位，方便社區民眾在自己的社區（生活圈）中獲得必要的服務；2.社區內的各種團體及個人，願意參與到社區中各種福利服務的行列，以使福利的提供者有多種來源，或所謂的多元化，分擔政府的福利負擔。

更具體的可以是：

- 1.政府與民間非營利社會服務機構要設立小型化、社區化的福利服務單位，前者例如台北市各社福中心、婦女中心、老人中心；後者例如中華兒童基金會在各縣市的家庭扶助中心。
- 2.各地社區發展協會、社區營造團體要從事社區福利服務，例如台北市永康社區發展協會的老人關懷方案、天母婦慈協會的老人服務方案等。
- 3.案主群組成互助團體自助服務，例如各縣市之智障者家長協會、脊髓損傷協會；台北縣各鄉鎮的袋鼠媽媽讀書會等。

4.宗教團體要從事社會服務。例如基督教靈糧堂的台北市東區少年服務中心、天帝教紅心字會的信義老人服務中心、慈濟功德會的各地委員會。

5.要鼓勵社區民眾參與各地區的志願服務工作。

## 五、社區組織的角色

社區發展協會是推動社區工作發展之組織。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。

社區發展協會應針對社區特性、居民需要，配合政府社區發展指定工作項目、政府年度推薦項目、社區自創項目，訂定社區發展計畫、編訂經費預算、積極推動。依據內政部所頒布的社區工作發展綱要第十二條所列的社區發展工作項目即包括有社會福利服務之推動。

## 六、社區組織如何推動社區福利服務

社區發展協會要推動社區福利服務時，一般而言有三個程序：

- 1.評析社區福利服務的需要
- 2.規劃社區福利服務方案
- 3.執行社區福利服務方案

以下簡述之。

### 1.評析社區福利服務的需要

依據「推動社會福利社區化實施要點」，社會福利社區化的對象是社區內的兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者及低收入者。故社區團體首先要選擇一種或多種人群為其服務對象。再者再運用下列技術去了解案主群的需要：

(1) 問卷調查法(survey)：此種作法是透過抽樣調查，從社區居民口中找出各種服務需求。

(2) 社區論壇法(community forum)：此法是召開公開的討論會，邀請所有的社區成員參加，並請民眾提出對某一特定服務需求的看法。

(3) 類別團體法(nominal group approach)：此方法是選擇某一類別的社區居民，邀請其提出有關社區需求的看法。這是一種非互動式的意見發表會(no interactive workshop)，以期產生最大的創造性，並減少不同類別團體的爭執。

(4) 得爾法(Delphi approach)：此法是連續數次分發問卷給一個討論小組(panel)或擁有資源者(resource persons)，或選一組社區成員（他們的意見通常是較有價值的）。從他們持續的回應中去獲得關於社區服務的需求。

一般而言，針對不同對象的服務方案可以是：

- 1.社區兒童服務
- 2.社區老人服務
- 3.社區婦女服務
- 4.社區身心障礙者服務

## 2.規劃社區福利服務方案

在上述收集資料了解了社區的福利服務需要之後，接下來要依據需要去規劃方案。此時特別要採用參與式規劃(participant planning)的理念，來從事社區方案規劃，亦即由可能的受服務者(potential consumer)與社區團體的幹部大家一起來規劃。規劃的程序如下：

- (1)提出各種可能的方案

參與式計劃的方式最好能以「腦力激盪」(brain storming)

的方式來進行。

所謂腦力激盪的做法如下：

1)任何人表達意見、觀點時，均不批判、不嘲笑。

2)與會人員每人皆要提出意見，且要盡情表達。

3)鼓勵「搭便車」，即因著他人的看法而衍生出自己的新意見。

在透過腦力激盪方式，收集大量意見之後，要依據符合性(suitability)、可受性(acceptability)及可行性 (feasibility)三指標來評量上述的各略案，刪除掉不適合者，留下可能的方案。

符合性是指方案內容符合本機構（組織）的宗旨、目標嗎？

可受性是指方案內容是社區人士所需要的嗎？可被他們接受嗎？

可行性是指方案內容達得到嗎？可行嗎？可掌握的資源夠應付所需要嗎？

## (2)選擇最佳方案

審視前階段所得到的所有可能方案，然後首先將同樣的方案歸併為數類，依據上述的符合性、可受性及可行性之相對比較法去選擇其中一類（這其中仍包含數項方案）。其次是審視留下的所有方案，再次依符合性、可受性、可行性之相對比較法，選擇出一項最佳的方案。

### (3)擬定詳細的方案內容

一項詳細的計畫應包括下列 9 要點(6W+2H+1I)：

- 1)why：方案目的、目標。
- 2)what：服務內容。
- 3)when：時間、日期、期程。
- 4)where：地點。
- 5)who：工作人員（含志工）。
- 6)whom：受服務對象。
- 7)how：工作技術、方法、知識。
- 8)how much：財源、預算。
- 9)if...then：應變副案（備案）等，即如果發生臨時狀況，然後應該怎麼辦？

### 3.執行社區方案

承前述方案已計劃出來，接著即是要把方案付之執行。方案執行可分為三階段：

(1)方案籌備階段(2)方案進行階段(3)方案結束階段。

可將企業管理中的生產、行銷、人力資源、財務及研究發展等的業務功能(business function)概念引入，做好社區方案執行的工作。

(1)方案籌備階段

此階段是要依據計畫去做準備，包括有：

- 1)經費籌措，包括收費？募捐？專案申請？內部撥款？
- 2)工作人力安排，包括專職人員分派、志工的招募、訓練、配置等。
- 3)設施、設備、器材、場地的準備



4)宣傳廣告\方案行銷

(2)方案進行階段

在方案進入實際運作的過程中，要特別注意：

1)服務品質管制

2)時間進度管制

3)預算管制

4)士氣的激勵、提升

(3)方案結束階段

方案進行完畢，則要做的有：

1)經費核銷

2)人員獎懲

3)成效評估

4)建立檔案紀錄

七、結語

社會福利社區化的最終目的是要讓社區內的民眾像上超商、郵局、派出所一樣方便地獲得福利服務。而在地的社區發展協會正可扮演各種福利服務的提供者，使得大家努力一試。