

南 華 大 學

非營利事業管理研究所碩士論文

從社會融合的觀點探討嘉義縣的福利服務社區化

**A Case Study of Community Social Welfare  
with Social Integration Approach in Chia-yi County**

研 究 生：廖 素 惠 撰

指 導 教 授：傅 篤 誠 博 士

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月 十 日

南 華 大 學  
非營利事業管理研究所  
碩 士 學 位 論 文

從社會融合的觀點探討嘉義縣的福利社區化

研究生：廖素惠

經考試合格特此證明

口試委員：王振乾  
傅萬誠  
張國慶

指導教授：傅萬誠

系主任(所長)：王振乾

口試日期：中華民國 九十四 年 六 月 十 日

## 誌 謝

又到了畢業的時刻，但和往常不同的是，今天要畢業的是我自己。

兩年的時間就在眼前倏忽飛逝，電腦、錄音帶、筆記本、課本、隨身碟、研究報告、以及其他林林總總五花八門的數據和資料，就像傾盆大雨一樣湧進我的腦海，但思緒卻像停格的跑馬燈，只有一句「這麼快，我畢業了！」的字幕。

兩年前我上南華非營所（一般生），大家都瞪著比我還大的眼睛問我：「你有時間去上課嗎？」，兩年來準時上課是我最嚴酷的考驗，當公務行程和上課時間衝突的時候，心理常在「公」和「私」的兩極之間拔河，這是多麼嚴酷的心理戰爭啊！感謝非營所的老師們巧妙的把拔河比賽改成奧林匹克的水上芭蕾，將兩個原本永不交會的極端，融合在非營利事業管理裡面，讓我在為民服務的大型表演場中，拉高服務的視野，學習用更優美精緻的表現方式，為民服務。

學用合一才是真實的學問。每當我和縣民接觸的時候，聽到他們的心聲，看到他們的需要，就會想起課堂上的討論。雖然我沒有得到全勤獎，但是多虧了錄音帶幫忙，讓我的聽課時數大概是老師講課時數的三到四倍。當我一邊聽著錄音帶，一邊看著車窗外景物的更換時，許多創新的服務概念就接連不斷的湧上心頭，聽一遍就有一遍的收穫，聽三遍就有三遍的收穫，服務和上課一起完成。每次我的孩子問我到底有沒有去上課的時候，我就給他們一個保守秘密的眼神，然後在他們耳邊告訴他們「錄音機是我的神奇寶貝！」。

感謝王所長和指導教授傅老師，將我原本線性思考模式，轉變成系統性思考，並運用在社會服務工作上。彼得聖吉的第五項修煉有個有趣的數字： $Y_{23} = 1.52$ ，研究所的兩年訓練就像是非線性函數裡的轉折點一樣，過了那一點就有大幅度的成長。這兩年研究所訓練給我最大的收穫：第一是邏輯組織、歸納整理能力的提升，現在我更有信心，相信自己會把社會服務工作做得更好；第二是改變以往以隨興方式從事服務的習慣，更能用宏觀鉅視的角度來分析非營利組織的功能，研究所的訓練，也更堅定我要縮小自己的想法，拉高觀察的視野和分析的層次，為大眾尋找更有效的社會服務方式。

每當我被滿滿的行程和沈重的課程壓到忍不住想要停下來喘口氣時，阿文就會適時的出現並問我在做什麼，而我的答案只有一個「為民服務！」。謹將這本論文送給嘉義縣全體縣民和我的家人。

廖 素 惠

書於 八角亭 94.06.15

# 摘 要

嘉義縣幅圓遼闊交通不便、社會資源分配不均，遍遠地區不易維持常態性的福利服務。由地方基層組織來推動福利服務，不僅可以為地方量身打造最需要的福利服務，而且也可以避免福利依賴與道德危機。

本研究以社會融合的觀點，以次級資料分析法，探討鄉鎮內的人力資本與家戶運用社會資源的能力、社會資本與鄉鎮促進社會融合的能力，以及自殺、離婚與犯罪造成社會崩壞的程度三者之間的關係，據以釐清嘉義縣十八鄉鎮福利服務的需求程度。綜合評估前述三個向度，大埔鄉最需要福利服務，其次是阿里山鄉、番路鄉和溪口鄉。

福利社區化明確賦予社會福利機構發揮直接服務及社會教育兩種功能。本研究以半結構開放式問卷調查法蒐集嘉義家扶中心、嘉義縣生命縣協會、嘉義縣志願服務協會以及東森慈善基金會對提昇福利服務輸送效能的看法。歸納受訪者的意見，方案應以長期而且普遍性的社會調查作基礎、「五緣」是整合社會資源的方法，以及以離婚率、自殺率、和犯罪率作為客觀的績效指標是社會福利機構應推廣的社會教育理念。

老年人以及女性是許多家庭內重要的人力資本，本研究建議以社會融合的觀點正視家庭內人口結構的正向功能。社會福利機構能夠化解派系對立，聚合鄉鎮內各種組織與關係與需要、審慎研判社會問題及規劃福利服務方案，才能有效落實福利服務社區化的目標。

**關鍵字：**地方基層組織、社會教育、社會資本、福利服務社區化

# ABSTRACT

Chiayi County has enormous territory but with scarce social resources. There are two reasons for choosing the local organization to delivery social welfare services. One is fitness, another is avoiding welfare dependence and hazards.

The secondary data used here were provided by Chiayi County Government. With social integration approach, the study evaluated the welfare needs degree of 18 villages by combined analyzing the relationships among human capital, social capital, and social collapsed rates. Dapu Village was the shortest area of social welfare, Ali Mountain Village, Fanlu Village and Sico Village were the next three.

Directly service and social education were two functions of social welfare organizations which pointed by community social welfare service. The study surveyed CCF, Lifeline Association, Volunteer Association, and ET Charity Foundation by semi-structurally opened questionnaire. Induced their opinions, social welfare organizations should promote three concepts in social education. The first was the programs should be based on longitudinal survey. The second was the social resources should be interchanged and integrated in 'five relations'. The third was divorce rate, suicide rate, and crime rate should be the object performance indicators of social welfare.

The elder and the woman are two most important human capitals in a family. I suggested that firstly we must value the family's positive function. Secondly social welfare organizations should play the fusion role of politics to make social networks which includes all organizations. Thirdly the correctly and punctually survey was the basic foundation of social welfare program design to target social problems exactly.

**Keywords: local organizations, social education, social capital, community social welfare**

# 總目錄

目錄	II
圖目錄	III
表目錄	IV
中文摘要	V
英文摘要	VI

# 目 錄

第一章	緒論 .....	1
第二章	相關文獻 .....	4
	第一節 福利社區化.....	4
	第二節 社會資本的理.....	11
	第三節 國內社會資本的研究與發現 .....	17
	第四節 福利社區化與社會資本的關係 .....	24
第三章	研究設計與實施步驟 .....	28
	第一節 研究假設與模型.....	28
	第二節 名詞解釋 .....	31
	第三節 研究方法與步驟.....	33
第四章	實證資料分析 .....	39
	第一節 人力資本現況與鄉鎮運用社會資源的能力.....	39
	第二節 十八鄉鎮促進自我融合的能力.....	41
	第三節 社會福利服務的需求程度.....	44
第五章	訪問資料分析 .....	53
	第一節 受訪機構與受訪者分析.....	54
	第二節 訪問資料分析 .....	59
	第三節 地方基層組織與社會教育 .....	65
第六章	結論與建議.....	67
	第一節 研究發現與結論 .....	67
	第二節 建議 .....	69
參考書目	.....	72

## 圖目錄

圖 2-1 社會資本檢定分析的假設.....	25
圖 3-1 研究模型 .....	31



## 表目錄

表 2-1 國內有關社會資本研究報告篇數統計 .....	18
表 2-2 社會資本變項與抑鬱情緒的迴歸分析 .....	26
表 3-1 十八鄉鎮的社會福利服務需求 .....	30
表 3-2 92 年各分局犯罪人口數.....	35
表 4-1 十八鄉鎮的人力資本 .....	41
表 4-2 十八鄉鎮的社會資本 .....	43
表 4-3 社會融合崩壞程度.....	45
表 4-4 十八鄉鎮資料庫 .....	45
表 4-5 向度間相關係數比較 .....	46
表 4-6 十八鄉鎮的社會福利服務需求 .....	47
附表一 嘉義縣十八鄉鎮的家庭運用社會資源的能力、 鄉鎮促進自我融合的能力、社會融合崩壞程度.....	48
附表二 人力資本 .....	49
附表三 社會資本 .....	50
附表四 社會融合崩壞的程度 .....	51
附表五 人力資本與個人運用社會資源能力評估表 .....	52
附表六 社會資本與鄉鎮自我融合評估表.....	52
附表七 社會崩壞程度與社會福利需求評估.....	52
表 5-1 受訪機構服務目標分 .....	57

## 第一章 緒論

台灣目前正因為家庭結構改變、地方意識高漲、現代化速度不一致、家庭所得差距日異擴大等因素，導致社會共識、社會秩序與人際關係網絡逐漸薄弱，都市化程度較高的縣市有些已從追求經濟發展的現代化社會，邁向規劃風險的後現代化社會，如何建構當代台灣公民社會已成為廣被討論的議題。當前台灣人民普遍追求安全、環保、共識與秩序，嘉義縣的人文與自然條件，成為發展的潛在優勢。嘉義縣政府這幾年在經濟發展上急起直追，積極開發自然觀光資源，全力爭取曝光的機會，要讓世界看見嘉義縣，要讓嘉義縣成為世界級的觀光大縣。然而除了縣政府的強力作為之外，地方基層組織始終是嘉義縣政府開發與建設的夥伴。

### 一、福利社區化能克服交通與地理環境的限制

嘉義縣弱勢人口群增加，福利財政沉重（嘉義縣政府，2005），但是縣治範圍幅員遼闊、交通不便、以及弱勢人口使用社會資源的能力較弱，故以社區提供福利服務是維持弱勢族群尊嚴和自主生活的較好方法。嘉義縣政府有感於人口結構老化衍伸出的照顧問題，故積極建構社區式福利服務輸送方案，例如「獨居老人走出戶外」、「厝邊老大人，大家來照顧--老人日間照顧工作」、「送醫療到村里—行動療車」、「空中生命線」、「駐台灣嘉義地方法院暴力事件服務處」、「重陽敬老金放至府服務」、「婦女大學行動學堂—送教育到社區」．．．等等均是縣政府企圖克服交通限制，改善福利服務輸送的方式。

### 二、地方基層組織應在社區內提供常態性的福利服務

福利需求與實際利用情形之間有相當大的差距，以老人福利為例，最常被使用到的福利服務是優待搭乘交通工具，其次是免費健康檢查（內政部，2000）。外籍配偶最需要的是學習中文和認識台灣的文化，然而提供外籍配偶學習機會的社會福利機構，因服務地區的限制，無法普遍照顧到遍遠鄉鎮地區外籍配偶的需要，而在假日推出的社會融合性活動方案，對於作為家庭主要勞動人口的外籍配

偶而言，幫助也十分有限。弱勢團體真正需要的，應該是在社區內提供友善的生活環境，在日常生活中，可以「在地老化」或是獲得社會認同，不受歧視。因此社區內各種性質的地方基層組織，應當從教育、經濟、社會等多元的管道提供弱勢族群福利服務，共同建立對大眾友善的生活環境。

### 三、社會福利組織應扮演社會教育的工作者

社會歧視是弱勢族群回歸社會最大的障礙。台灣目前是由客家、原住民、來自大陸的外省籍、閩南、以及入籍台灣的外籍人士五大族群組合而成，族群融合工作除了規劃友善的福利政策之外，還需要在基層社會裡推動社會教育的工作，促進不同族群良性接觸的機會。

嘉義縣的社會福利組織多數著重在提供直接福利服務的工作，整合社會資源是福利機構最重要的工作。社會資源應當包括財物、資訊、人力與接觸個案的管道，建構幫助不同性質團體互相接觸的社會議題，開發各種性質的民間機構共同提供福利服務，以便在自然的社會結構之內擴大弱勢族群參與的管道。多元文化的社會最需要溝通與尊重，社會福利組織應當扮演社會教育的工作者角色，經常規劃不同族群以及不同社會群體的人溝通與共事的機會，促進社會包容與接納的友善環境。

### 四、鄉鎮中的人情和關係動力可避免福利依賴和道德危機

都市化的程度影響社會資源運用的方式，了解國際社會福利服務的發展趨勢與作法，有助於吾人迎頭趕上。然而嘉義縣為農業大縣，血緣、地緣、同學關係、和宗教信仰，影響農村居民的社會關係網絡和資源交流的動向，這和都會區的資源動員方式大不相同。

福利依賴與道德危機是社會福利的兩大阻礙。福利社區化不僅是將社會資源送進村里社區之中，更重要的是利用村里社區中本有的血緣關係、人情關係、社會結構與地方基層組織，視實際情況需要提供及時、適當與契機的福利服務，同時節制福利依賴與道德危機。鄉鎮中的社會資源是存在於人情和關係網絡之中，唯有融入當地的社會，才能夠動員資源地方性的社會資源。

## 五、以社會融合的觀點來促進社會資本

「Empowerment」是社會福利服務工作的方法，最終目標是達到社會上沒有弱勢族群。社會福利服務通常依據年齡、身份、與經濟條件來界定使用資格，「特殊身份」將社會劃分成對立的人口群，形成社會隔離，降低社會互信，障礙彼此的溝通。語言、職業、身分、文化等都是促進「社會融合」的媒介，在個人、家庭、學校、村里社區、工作場所等處產生自然發生社會融合。因此最重要的工作是創造社會良性互動的機會，然後建立常態性的互動管道，讓不同族群的人互相認識，彼此學習包容接納和尊重，才能促進社會融合。

多元文化的社會最需要明確的規範、互信與資訊。在社會資本豐富的社會裡犯罪率低、個人身心健康情況良好，社會內耗的成本低，所以能夠長足的發展，「社會融合」而不是「社會排除」才能提高社會生產力，這也是社會福利服務最重要的工作。

## 六、本研究的目的

「善用社會資源」是非營利組織最重要的工作，然而不論是老人的照顧方案或是外籍配偶的社會融入方案，都發生方案使用率低、社會資源分配不均、民眾不了解福利政策、以及有需求但不使用現有的福利服務的矛盾現象，因此當吾人談到要「善用社會資源」時，有必要省思究竟社會資源在那裡？要整合什麼社會資源？以及「為什麼要整合社會資源」？2005年2月27日美國前柯林頓總統應邀來華訪問，特別提出「社會融合」的觀念。多元文化社會最重要的就是存異求同，找出「共同性」就找到資源交流的關節。

社會教育是促進社會融合的主要方法，社會福利組織在福利服務工作中，不僅應當在直接服務方面、在福利政策規劃方面貢獻力量，更應該在教育各類型地方性地方基層組織，建構友善的社區生活環境上，扮演積極的角色。

地方基層組織將一群有共識的人組合在一起，為共同的目標努力。本研究的目的即在於探討在嘉義縣十八鄉鎮的社會結構中，福利社區化工作者與民間團體合作，共同促進社會融合，以發揮社會教育的功能的可行性。

## 第二章 相關文獻

### 第一節 福利社區化

#### 一、福利社區化的相關政策

社會福利服務社區化是我國落實福利政策與立法的具體作為。邱汝娜、陳素春、黃雅鈴(2004)和林秀娟(2004)歸納整理自民國 57 年起的社區照顧政策的發展，按年條列社會司與衛生署推動福利社區化的政策綱領，茲摘述如下：

- 民國 57 年內政部訂定「社區發展工作綱要」，重點在推動基礎民生建設及辦理社區活動
- 民國 79 年受到本土化思潮及全球化的影響，社區工作蓬勃發展。社政單位推行「社會福利社區化」、文建會「社區總體營造」、衛生署「社區健康營造」、教育部「學習型社區」、營建署「城鄉新風貌」、經濟部「形象商圈」等，均是以社區為平台，以民眾為動員對象，形塑出一股社區風潮。
- 民國 83 年內政部頒訂「社會福利政策綱領」，第 17 條提出「加強社區照顧服務網絡」。「社會福利政策綱領實施方案」之福利服務項下第 16 及 19 條分別指出應結合區域內相關老人機構，提供居家服務、居家護理、托老及文康休閒等措施，及辦理殘障者各項社區化福利服務
- 民國 84 年「全國社區發展會」正式提出「福利社區化」的概念，並定義為「社會福利體系與社區發展工作充分結合的一個具體措施」，其內涵包括
  - 非正式的社區照顧提供服務：包括支持性、諮詢性、工具性服務及合作性的團體活動
  - 機構式的社區福利活動，由公私立社會服務機構或公共團體將一項或多項社區福利作落實於社區中，並運用社區工作方法，以促進社區合作與自治
  - 整合社區服務網絡，對居民提供各種需要服務的轉介
- 民國 85 年內政部頒訂「推動社會福利社區化實施要點」，將「社區照顧」定義為結合正式與非正式社會資源，使需要服務者能在社區、居家環境中

獲得照顧，過著有尊嚴、正常的生活。民國 85 年 5 月內政部訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」，並進行法制化作業，12 月頒訂「推動社福利社區化實施要點」指出福利社區化的目的在於透過有計畫的福利輸送，強化家庭及社區功能，結合社會福利體系與資源，照顧社區內兒童、婦女、老年、身障及低收入戶者，以建立社區福利服務網絡

- 民國 86 年老人福利法第 18 條及身心障礙者保護法第 40，41 條，將此概念納入修正後的條文中，明白範定居家服務及社區服務的項目
- 民國 87 年內政部依據「推動社福利社區化實施要點」選定台北市文山區、宜蘭蘇澳、彰化縣鹿港、台南市安平區及高雄縣鳳山市 5 個縣市作為推動社會福利社區化的實驗地區。希望藉社會體系的力量，結合社區內外資源，建立服務網絡。
- 民國 88 年衛生署開始推動「社區健康營造三年計畫」，以達到共同營造健康社區的目標
- 民國 91 年國民健康局提出「健康生活社區化計畫」以達到全民健康為目標
- 民國 91 年 1 月 31 日行政院核定「照顧服務福利及產業發展方案」
- 92 年國民健康局「健康環境與空間營造」計畫，以發展後的健康促進行動，落實健康生活之實踐
- 93 年將「健康生活社區化計畫」的目標訂在品質之提昇
- 民國 93 年修訂社會福利政策綱領，特別強調人民福祉優先、支持多元化、建構健全制度，在照顧服務上更提出「落實在地服務」之概念，讓依賴人口得以在家庭中受到照顧與保護為優先原則，服務的提供則以在地化、社區化、人性化、切合服務者之個別需求為導向。而機構式的照顧則配合走入社區，提供外展服務方案。內政部在服務補助經費申請補助項目及基準上，已新增補助社會福利團體提供社區服務方案專業人事費及辦公室設備之規定，以結合民間資源，達成照顧服務福利社區化之目標
- 民國 93 年 4 月 27 日行政院社會福利推動委員會第七委員會議提出「我國的長期照顧政策整合體系規劃草案」，成立「長期照顧制度規劃小組」，負責：1．統整各部政策和資源，建構完善的照顧服務體系；2．健全法令及規範，提昇服務品質；3．結合民間資源，開發多元服務方案，普及照

顧服務；4·建構服務輸送體系，提供連續、全人、全方位的服務；5·估算財務需求，設計照顧服務的合理給付，減輕民眾使用負擔；6·建置資訊管理系統，建立品質監控制度。

- 民國 94 年 2 月 15 日行政院謝長廷院長聽取健康社區計畫簡報後裁示，鑒於健全之社區為台灣社會安定的力量，為宣示政府推動社區發展之決心，提出「台灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區評量指標，同時為促進社區健全多元發展，針對社區所提出之發展目標及配套需求，整合政府目前相關部會既有計畫資源，分期分階段予以輔導，協助其發展。計畫目標為 1·推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升，打造一個安居樂業的「健康社區」；2·建立自主運作且永續經營之社區營造模式，強調貼近社區居民生活、在地人提供在地服務、創造在地就業機會、促進地方經濟發展；3·強化民眾主動參與公共事務之意識，建立由下而上提案機制，厚植族群互信基礎，擴大草根參與層面，營造一個「永續成長、成果共享、責任分擔」的社會環境，讓社區健康發展，台灣安定成長。

## 二、 推動福利社區化遭逢的困難

前行政院長游錫堃在 93 年 6 月 1 日立法院的口頭報告中，具體說明政府積極推動照顧服務社區化的理由：

「在全球化浪潮下，社會流動加速，家庭型態改變，既有的社會安全體系已漸漸無法滿足新的社會需求，行政院游院長特別於 93 年 6 月 1 日立法院的口頭報告中提出「關懷社會，完備生活安全網」之概念，清楚指出完整的生活安全網除了健康保險與老年所得維持外，當務之急是建立完善的照護體系，以因應台灣社會的高齡化趨勢。此舉一方面可滿足個人與家庭的需求，另一方面則建立照護產業，提供大量的就業機會，並與社區總體營造結合，發展多元功能，減輕家庭照顧負擔。照顧服務社區化，已是社會福利界的重點工作，更是政府當前重要的政策走向及致力之處，未來期待經過專案小組整合現行多種方案及制度，規劃出具有可獲性、可近性、可接受性及可負擔性的照顧政策，以達成「人人可享有尊嚴生活的福利體系」為目的，讓民眾享受到多元、便利且可負擔的社區照顧服務」。(邱汝娜等，2004：17)

從上面引述的口頭報告中，吾人可以了解福利社區化的目的是達成「人人可享有尊嚴生活的福利體系」，方法則是 1·建構照護體系，滿足個人與家庭的需求、2·建立照護產業，提供大量就業機會；3·健康保險；4·老年所得維持。而衡量照顧政策的標準也有四個，即可獲性、可近性、可接受性、可負擔性。福利社區化必須整合與開發社會資源才能達成其根本目的。整合社會資源的方法應該包括兩個向度，一是縱向整合政策，規劃權責，其次是橫向整合福利方案，輸送服務。

福利社區化既然是強調地區的個別差異，而提出符合地方需要的福利服務方案，因此有必要先回答「社區的需求何在」以及「社區的資源在那裡」這兩個問題。然而目前為止國內並沒有正確的資料，所有的福利政策及服務方案規劃都是用推估的方式擬定的，福利服務的輸送，深深受到社區內民間單位的數量、及福利機構的服務區域、交通因素、以及人文因素的影響（王順民，2002；邱汝娜等，2004；楊培珊，1999），因此在整合社會資源的過程中，實務工作的確面臨到困難。

#### **(一)各部會政策不易落實，地方行政單位整合執行有困難**

2005 年嘉義縣人口老化已達 13.98%，絕大多數的老人與成年子女同住在社區之內(陳珮淇，1999)，在社區內提供福利服務的政策當然是方向正確。但是落實到地方行政單位執行的時候，卻面臨到(1)部會資源分散又重疊，民眾混淆不易瞭解；(2)法令及規範未健全；(3)照顧服務不夠普及；(4)服務輸送系統分歧；(5)財務估算不足；(6)資訊管理亟待建置等六種困難。資格不符、地方民間單位不多、申請方式不便民、服務項目不連續不週延、消息不靈通等問題，都是造成地方行政單位無法整合福利服務方案原因（邱汝娜等，2004）。

#### **(二)社會人文因素影響福利服務的使用率**

以人口老化的問題為例，人口老化究竟是不是問題、老人究竟需要什麼，爭議仍然很多，有待積極調查。觀察台灣的老年人口，絕大多數在社會上仍扮演積極活躍的角色，而且身體健康，雖然正式參與地方事務與政治活動的人數不多，但是大多數是隨意參與，在非正式的場合發揮個人的影響力。洪博學(1992)整理老人福利服務的論文發現，相關的研究報告很少討論老人的社會活動調查，並且



忽略宗教在台灣高齡社會所扮演的角色及功能。而部份福利議題過度強調老人的依賴與無助，以求助或是為老人爭取補助的主要訴求；或者是積極引進國外老人服務的經驗，在未考慮國人的生活習慣與文化背景的情況之下，移植西方或日本的方案模式，以致於方案的使用率不高，而且活動參與者多為重複參加，顯現福利服務方案的規劃內容並不普被接受，福利服務需求與供給之間並不平衡。(吳姿蓉，1998；楊培珊，1999；張宏哲，2002；楊三東，1991)。

楊培珊和吳玉琴(2003)觀察到現許多福利服務方案，例如社區服務、居家照護、喘息服務等，雖然在多方論述之下力陳外展服務有助於老年人口在地老化，並且能夠減輕照顧者的負荷，吸引許多社會福利團體投入，但是機構的收托率普遍很低，胡美珍(1991)和楊培珊、吳玉琴(2003)認為主要的原因是方案多數參考外國的模式，中外國情不同，社會文化習慣差異極大，社會人士對於外國模式的服務方案，認同與接受度普遍不高所致。

### (三)資料詮釋的方向影響福利服務的規劃與設計

92年底全台列冊需關懷之獨居老人有48,637人，僅占老年人口之2.3%；絕大多數的老人是可以自我照顧，甚至可以供獻智慧、經驗和一己之力，協助需要幫助的人(郭素娥，1994；洪博學，1994)，台灣老人與子女同居的比例很高，而且是最滿意的生活方式(楊三東，1992)。林顯宗(1995)整理各種調查資料，發現有工作意願的老人約有三成，但是實際從事理想職業者僅有8%，表示高齡者人力資源的開發及運用，有很大的空間。張宏哲(2002)研究發現老年人覺得最重要的是經濟安全(78.8%)，其次是身體健康(各類保健服務需求均超過65%)。因此符合增加老人收入的年金，以及減少老人開支的醫療與交通費用補助，是最受歡迎的福利服務項目，也是使用率最高的項目。

經濟穩定是老年人最重要的心理支持，內政部(2000)調查老年人的主要濟來源是工作收入(13.72%)、儲蓄利息投資(9.26%)、子女奉養(47.13%)、退休金撫卹金或保險給付(15.39%)、社會或親友救助(0.53%)、政府救助或津貼(12.33%)、其他(1.14%)、不知道或拒答(0.5%)。可見老年人一生努力維持家計，教養子女，所以在晚年能夠靠自己的積蓄和子女奉養來維持穩定的經濟條件，享受晚年的生活。真正必須依賴政府救助、津貼，或是社會救濟的老年人口比較少，不超過15%。

以上這些統計資料都與一般社會大眾的印象有出入。一般人對於獨居老人抱

持負面悲觀的看法，認為獨居老人的身心健康不良，居住環境惡劣、嚴重社會疏離。但是研究指出，老人的居住方式受到子女居住方式的影響很大，連賢明(1994)研究老人的居住方式發現，老人本身的意願和子女之間的相對經濟能力是重要的經濟因素。老人選擇輪居，比較可能是因為子女缺乏經濟能力或是父母要共居但是子女要獨居，才採取的折衷方式。子女成家後若是雙親健在，雙親通常選和經濟能力較低的兒子同住，以就近幫忙經濟條件比較不好的兒子，若是父母其中一人早逝，則經濟能力較好的兒子通常負起奉養高堂的責任(引自楊培珊，1999)。楊培珊(1999)和黃素珍(1994)都發現獨居老人的需求程度不高。因為真正能夠選擇獨居生活的老人，通常是教育程度較高，而且經濟寬裕，有自己社交圈的老人，因此獨居不是問題，老年孤苦無依才是問題(Seale，1996；陳肇男，1993；莊裕寬，1998；以上皆引自楊培珊，1999)。

雖然針對獨居老人生活與需求調查的研究不多，但是根據楊培珊(1999)的研究結果，我們可以從認識台北市文山區列冊的獨居老人的生活樣貌，來思考嘉義縣獨居老人的可能處境。

台北市文山區的男性獨居老人一般來說是榮民(75.2%)、70歲以上(81.2%)、大陸人(92.8%)、沒有信教(51.8%)、大專程度(22.5%)、未婚而且無子女(62.3%)、軍警退休(60.9%)、有自己的房子(35.5%)、靠退休金生活(39.1%)、經濟情況尚可(74.6%)。女性獨居老人則是一般民眾(92.0%)、70-74歲(76.9%)、大陸人(76.9%)、佛教(38.5%)、不識字(30.8%)、喪偶(76.9%)、沒有孩子(30.8%)、為家庭主婦(42.3%)、住自己的房子(64.0%)、靠子女給生活費過活(46.2%)、經濟情況尚可(72.0%)。平常獨居老人會和朋友、鄰居、子女、親戚來往，「遠親不如近鄰」是獨居老人最佳的社會生活寫照。獨居老人很少參加社會上的活動(不參加任何活動者占76.8%)，但是經常和鄰居聊天，抒發情緒(45.1%)，看電視聽收音機(84.1%)、散步逛街(65.9%)、閱讀書報(52.4%)、聊天(43.9%)、運動健身(43.3%)是主要的活動，親戚朋友之間常互贈一些金錢和日用品(31.1%)，鄰居的關係很穩定。老人雖然獨居但是並不孤獨，也不孤立(楊培珊，1999)。

從上面獨居老人生活狀況的側寫中，吾人可以發現提供老人福利服務最好的管道是電視與收音機，鄰居、親戚和朋友居次，活動是最少被利用的方案型態。

#### (四)健康、地理和交通因素影響福利服務的利用情形

施教裕(1992)以準實驗研究法來研究服務方案對社區老人身心健康的影響，研究發現老人不使用社會福利服務的原因，是因為覺得自己的健康很好，不需要目前所提供的照顧方案，而且對這類的服務方案不感興趣，所以不參加正式提供的社會福利服務。因此雖然許多福利服務方案強調能夠維持，甚至於改善老人的身體功能和精神狀況，但是施教裕的研究發現，老人的心理功能和身體健康狀況很穩定，福利服務方案的幫助其實很有限。

張宏哲(2002)分析台北縣老人使用社會福利服務項目的情況發現，除了搭乘優待的交通工具和利用健保與接受免費健檢與感冒疫苗之外，其他福利服務項目的使用率，即使是在台北縣，使用率也低於 20%。在這些低使用率的服務項目中，電話問安與關懷訪視的使用率各為 18.1%和 17.9%，而其使用率稍高的原因也應該是社工員主動關懷老人的緣故，而不是老人主動使用的真正需求。

各項福利服務真正幫助到的是單身、喪偶、剛過 65 歲的年輕老人或老老人，以及經濟困難者，而前述這些真正需要社會福利服務方案的老人，與中低收入戶的老年人口特徵有高相關。對於這些社會關係網絡脆弱、經濟困難的弱勢老人而言，要落實福利服務，必須採取外展服務和交通接送的方式才能夠將福利服務輸送到這些老人身上。

### 三、福利社區化需要廣納不同性質的組織參與，擴大社會教育宣導的層面

古允文(2002)建議關心社會政策走向的人士，能跳脫平等與市場的傳統觀念，以世代契約與凝聚的觀點來重新審視福利政策的規劃方向。社會融合的觀點將原本孤獨轉動的社會福利組織，轉化成資源動員的策略規劃者。台北市興家社區是一個推動福利社區化成功的實證經驗(陳珮淇，1999)。

吾人利用「協助發展遲緩兒」為例便可以說明福利社區化必須廣納不同性質的地方基層組織參與的理由。醫院、學校、專業的矯治機構、無障礙空間、專用的交通車、喘息服務、家長成長團體、經濟補助等等，都是以個案管理的方式集合必要的各類組織，全力落實預防與矯治的目的。

擴大不同性質的組織參與，是落實社會教育的方法。社會福利組織比較集中在社會資源豐富的地方，服務的對象有限，而社區內常態性的基層組織，像是學校、衛生所、公司行號、社區管理委員會、公園綠地、政府基層行政部門等等，以各種方式與地方人士接觸，透過社區內的基層組織宣導社會福利，自然更能達

到社會教育的目的，營造公平友善的社會環境。

## 第二節 社會資本的理論

「社會資本」(social capital)是近二十年來熱門的分析概念，教育學家、社會學家、經濟學家和政治學家都曾對它進行廣泛的討論。雖然社會資本概念的具體內容尚未得到學術界一致的認定，但是因為它能夠說明相似的社會結構會發展出不同的社會、經濟、與政治形態，是因為社會本身有維持平衡的自然力量，所以能夠發展出最有利的互動模式。認識社會的力量，培養社會資本，是非營利組織實務工作者最主要的核心工作，也是最主要要達成的機構目標。

### 一、 教育的社會結構觀點

Coleman (1988) 認為社會資本的概念最重要的就是確認了社會結構各部份的功能，社會資本這個概念最重要的就是可以用它來掌握社會資源及資源流動的管道，以及資源與社會結構組合在一起時，會產生各種不同系統之間的行為，並得到不同的成果。因此社會、個人、與經濟之間，資源的互通與流動，有助於促進個人的職業流動。

Coleman 引用過去盛行於台灣的民間互助會（標會）的例子，來說明為要形成社會資本必須具備 1．有值得信任社會環境，和 2．有實際履行義務時的具體範圍。就此，Coleman 指出社會資本有三種型式：

1. 義務、期待和結構：這是建構值得信任的社會環境的因素。組織結構越嚴密，可以運用的資源就越豐富，越能夠立個人的信譽和口碑，並在適當的時候發揮信用的功能。
2. 資訊管道：在同一個「小圈圈」裡的人通常可以藉由消息靈通的人士得到許多重要的資訊。雖然「小圈圈」裡的人並沒有提供資訊的義務，但是取得資訊卻有助於「小圈圈」裡的人採取行動。
3. 規範與有效的賞善罰惡：集體行為最重要的就是有明確的規範。Coleman 認為中國禮運大同篇中所說的「是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而

不閉，是謂大同。」的理想世界是明確有效的社會規範應該達到的目標。

Coleman 特別研究家庭內的社會資本對人力資本的影響。父母的社會經濟地位與家庭內的社會資本都會影響到子女的學業成就。社經地位較好的父母，由於比較有能力提供較好的學習環境（例如家裡面有一間書房），以及接觸比較多的教育資源（例如較常去美術館或是圖書館），家裡的經濟困難比較少，而且輔助教材比較多，所以在求學過程中，助力比較多。但是這只表示父母提供的認知環境比較好，不表示子女因此就會有比較好的學習成就。

家庭裡最重要的是「家庭內的社會資本」。Coleman 認為家庭內的社會資本指的是親子或是親屬關係，親子（親屬）關係的品質對子女的學業成就有極為重要的影響力。相處時間多寡與相處時候的品質，是影響親子關係好壞的兩個重要因素。相處時間能有多少，一方面視父母待在家裡的時間長短，以及是否帶子女一同從事社會性活動，另一方面則視子女留在家裡的時間長短，以及參與同儕團體活動的時數而定。

單親對核心家庭來說是嚴重的問題，因為單親父母能夠與子女相處的時間比雙親家庭來得少，而且社會性活動也相對的較顯不足。但是三代同堂或是家族住在附近的人而言，單親不是問題，因為祖父母和其他親屬與子女之間的社會性活動和相處時間，一樣能對子女發揮功能。

我國重視社會人際關係，因為人脈有助於事業的發展，Coleman 對此也從學理上提出支持的看法。

## 二、 政治的社會結構觀點

Putnam (1995)從政治學的角度出發，認為政府和社會組織的績效主要是受到社會資本的影響。Putnam 將社會資本定義為「使成員能夠共同行動，能更有效率的追求共同目標的社會特徵，社會特徵指的是規範、信任和網絡。」(Putnam, 1995, pp.664-665)社會資本就像橋一樣，將原本關係並不密切的社會組成分子，連結在一起，在互相信任和接受共同規範的前題之下，互助合作，促進彼此更大

的利益。社會網絡根據個人的具體的行為張開人際關係網，社會關係的強弱，以及社會資本的厚薄，完全依據個人投資在社會關係上的貢獻程度而定，「自己人」是根據個人的「行動」來決定，而不是「個人的身份」就能夠決定的，唯有實際參與才能建立社會資本。

Putnam 觀察自 1974 年至 1994 年之間美國社會資本流失的情形，發現造成美國社會資本快速流失的原因並不是現代化社會中教育普及、時間壓力、經濟壓力、人口向郊區遷徙造成郊區化、女性角色改變、婚姻與家庭結構改變、福利國家興起、族群問題、或是生命週期的影響。Putnam 認為真正導致社會資本流失的原因是科技發達以後，電視普及到美國社會的各階層，大家花在看電視的時間太多，電視破壞美國原有的社會資本。經常看電視導致美國人的休閒生活內容貧乏，而且電視節目過度強調負面的消息，所以常看電視的人對世界抱持比較悲觀的看法，也比較容易曲解別人的好意。尤其是媒體和資訊內容影響人際互動的模式與實質的互動內容，造成社會暴力事件增加、學童的社會心理失調，學生的學業成就低落。

Putnam 對於生命週期和出生世代的影響也有詳細的討論，他認為在生命週期的不同階段，個人在社會參與方式、參與的面向與參與的深度上是不一樣的。在同一時期但不同世代的人對於相同的社會事件，雖然一樣關心，但是有不一樣的表達方式。Putnam 發現當代的美國社會，老年人的社會參與程度比年輕人還高，老年人的社會資本也比年輕人厚實。

### 三、經濟的社會結構觀點

Granovetter (1985)提出社會結構理性 (embeddedness) 的觀點，批判社會學家以馬克斯韋伯的科層理性為基礎的假設，和經濟學家以經濟理性為基礎的假設。Granovetter 認為經濟活動不是唯一的社會活動，社會是透過許多巧妙平衡的機制來維持全體的正常生活，但是因為個人已經把這些規範內化了，所以自願受其規範而沒有不妥的感覺，於是習焉不察。因此雖然經濟學傳統認為「機會主義」(opportunism)的態度會使經濟人為求私利而不擇手段，實際上社會結構裡有形和

無形的限制，會自動節制個人的行為，並在適當的時機施以處罰，機會主義只會發生在社會秩序瓦解的地方。

Granovetter 也指出從科層理性出發，認為去人性化的科層組織能夠發揮組織最大功能的看法，只適用於員工流動率高人事不穩定的機構裡面。韋伯從組織內的社會結構面來討論，在員工的年資長，離職率低的科層組織中，會逐漸形成小團體，升遷部份反應出個人的人際關係，而不是組織原有的既定方向，韋伯認為這不利於組織的理性發展。然而 Granovetter 從組織外的社會結構來討論資深員工的貢獻，資深員工具有豐富的社會人脈，組織之間激烈的利害相爭，經常可以在資深員工的社會人脈中輕易化解。Granovetter 以許多企業主有同學或學長學弟情誼、或是參加同一個商會組織為例，說明許多重大企業購併案是企業主在一餐飯或是一場球敘之間做成的決定。經濟功能和科層組織在社會結構的壓力之下才能發揮功能，因此 Granovetter 特別提醒非歐洲文化傳統的社會，應當正視本國文化歷史與特有的社會結構，來釐清自己真正的社會壓力和研擬最有效率的解決策略。

#### 四、Coleman、Putnam 和 Granovetter 的貢獻

Coleman、Putnam 和 Granovet 對社會資本的概念有不同的看法，表 2-1 將三位學者的觀念及研究成果加以比較。以下就三位研究者的貢獻分別加以討論。

##### (一) 分析層次不同

不同的分析層次，代表切入觀察的角度不一樣，政策的著力點也不同。Coleman 從個人的角度出發，強調直接影響人力資本的因素是家庭、朋友、及服務單位。雖然父母的教育程度和社會地位會影響到子女未來的發展性，但是就成長階段的子女兒言，長輩的陪伴、生活教育、社會倫理與價值觀的教導是最重要的。成長階段親子關係的良窳，決定家庭內社會資本的多寡。尤其重要的是 Coleman 提出與其他學者不同的重要看法，即對祖父母或是親屬住在附近的單親家庭而言，單親並不會影響家庭內社會資本的累積，因為其他的成年親屬與緊密互動的鄰里關係，能有效的取代親職的角色，提供子女成長必要的關心與社會活動。

Putnam 從社區的層次討論個人參與社會活動的種類、頻率、團體的類屬，他並不討論活動本質對社會是否具有正面功能，但強調個人必須透過參與各種型態的社會活動，加入正式的團體組織，長期接觸經常互動，才能建立信任的關係。團體生活中的人際關係，並不是與生俱來的，也無法繼承，個人必須親自參與，長期投資，才能成為「圈內人」。雖然現代社會科技發達，但是面對面的溝通接觸與共識，仍是建立社會資本必要的活動。

Granovetter 從關係網絡的層次討論社會共識與效率的問題。主張長期以來社會學家採取經濟學的觀點，過度強調市場運作的邏輯，事實上市場結構只是社會結構的一種，經濟理性只是各種理性選擇的選項之一，個人的行為是考慮整體社會結構限制之後所做的理性選擇。但是所謂的「理性選擇」，只有專業人士、高層管理人員、技術人員等工作自主性高的人，才有這樣的權力。其他的人，尤其是勞動階層，絕大多數都必須「體察上意」，視當時的現實條件來決定恰當的言行。經常具有社會地位的人士，會期待自己從社會的角度、群眾的需要，甚至於是歷史留名的觀點，追求社會的公益，或是長期的利益，而犧牲個人短期的私益。因此社會網絡關係才是決定個人行為的關鍵因素，不同的時空人事條件，會有不同的理性選擇。

## (二) 應用領域不同

Coleman 從教育領域著手，從個人延伸到朋友，再擴展到工作。強調學校、家庭、社區、職場如果能夠建立起封閉的社會體系，社會體系裡的各類資訊能夠及時及充分的流通，而且大家都可以正確的掌握住資訊的意義，那麼社會規範就可以發揮賞善罰惡的效果。大家共同接受的社會規範，明確的定義個人應履行義務的項目，以及履行義務的時機與範圍，可以有效的避免「道德危機」。

Putnam 從社會活動著手。社區團體從事互相認為有意義的活動，共用解決問題，可以建立團體成員之間的革命感情，同時也可以激發地方人士的能力。個人隨著自己的生命週期而改變社會活動的項目、參與的方式，以及投入的資源。透過社會活動的安排，可以引導社會能力凝聚的重點，但是誰才是社會上的「總舵



主」，則必須採取 Coleman 和 Granovetter 的分析，才能培養出孚眾望的社會領袖。促進社會活動還可以刺激地方經濟的發展，例如餐飲業、禮品業、印刷業和旅遊業都會因此而更活絡，但是社會活動能不能發揮長期的經濟效益，還是要視社會資本厚植的程度而定。

Granovetter 重視國情文化的影響。全球化浪潮之下，各國門戶洞開，但是真正造成國際貿易障礙的因素，是各國的文化差異。許多繼承經濟思潮的社會經濟學家，觀察中國、台灣、日本等經濟高度發展的過程中，中小企業林立的市場經濟現象。中國、台灣、日本都是強調傳統文化的地方，市場交易過程中最重要的考量因素是「和誰做生意」，這和西方社會強調科層理性，講究法治的國家，有完全不一樣的思考邏輯與經濟運作模式。因此，什麼樣的問題才算是社會壓力，怎樣解決才能維持平衡的社會關係，才是衡量地方領袖影響力的關鍵因素。

### (三) 實務應用著力點

從系統的觀點來看，三位研究者的分析層次正好提供吾人從個人、家庭、社區到公共政策四個實務工作的著力點。Coleman 從個人層次來說，家庭內的社會資本強調家人的互動，家庭內互動指的是 1.共同生活，和 2.參與社會性活動。從家庭層次來說，家庭外的社會資本強調 1.居住環境要接近，容易就近照顧，2.有親屬關係，有自然血緣關係的連帶，3.在職場上有參與社會活動的機會。

Putnam 從社區層次來說，累積社區裡的社會資本的方法，就是少看電視，走出戶外，和別人接觸。參加各式各樣組織，包括諸如廟會的宗教性活動、打球的體育性活動、婚喪喜慶的社會性活動、讀書會的成長性活動、媽媽教室的聯誼性活動、政治性活動．．．等等，都可以促進資訊交流，建立社會關係網絡，積極創造社會互信的氣氛，削弱電視的負面影響力。

Granovetter 從社會關係網絡的層次，強調孚眾望的地方領袖的重要性。因為各別的活動雖然能夠累積個人的社會資本，但是必須有地方領袖來化解利益糾紛，以最有效率的方法來解決社會共同的壓力。累積地方領袖影響力的方法是 1.行動的出發點是為更多的人設想，2.能夠平衡社會結構中的各種關係，3.有足

夠的資訊，能夠正確指認真正問題之所在，4.能夠有效解決問題。

### 第三節 國內社會資本的研究與發現

根據國家圖書館之中華民國期刊論文索引影像系統所蒐集的資料，國內有關社會資本的研究共 72 篇，最早始自 82 年，91 年起社會資本的議題引起廣泛的注意，研究報告數均超過十篇，而且以 92 年的研究報告最多，共 25 篇(表 2-1)。各研究均根據 Coleman，Putman，Granovetter 和 Fukuyam 等學者的理論闡述，分別就台灣歷史發展的歷程與現況需要進行研究，研究題材包括以人事精簡、大量運用現代化科技設備，以及整併政府組織結構方式進行政府再造對社會資本的衝擊與負面影響(鄭錫鍇，2002；謝俊義，2002)、以人際關係網絡發展經濟不僅有助於擴大貿易的版圖，還能鞏固暨有的經濟利益(廖小健，2003；蔡吉源，1995)、從社會祥和的角度出發，闡述累積社會資本是有效打擊犯罪，減少道德危機的方法(李宗勳，2002，2003；葉毓蘭、李政峰，2002)、從教育發展的歷程而言，不同的資本可以互相流通轉換，優勢資本能彌補其他資本的不足(許崇憲，2002)。

國內有關社會資本研究的分析層次也從個人、家庭、組織、社區與社會、政府、國際等六個方面來探討社會資本在各個層次中的功能。例如，個人的人力資本有助於家庭發展社會資本，家庭內的社會資本在生命發展週期的不同階段，發揮不同的影響力(許崇憲，2002；周新富，2003；葉肅科，2004)、村鄰里和派出所是地方基層政治組織可以深入民間，體察民意並做最適當的資源配置(王培蓉、鄭欽龍，2001)、地方性的社會組織可以扮演政府與民意間的橋樑角色，針對地方上的各別需要，將決策透明化，以融合社會上的不同意見(蔡吉源，1995；張培新，2003)、經濟組織中的社會資本可以提高知識分享與創新能力(黃家齊，2003)、政府在厚植社會資本的角色上應扮演促進者的角色(鄭錫鍇，2002；蔡吉源；1995)，以及華人社會中的「五緣」能夠有效建立社會資本，並進而建立與擴展國際華人的商業網絡(廖小健，2003)。社會資本本身是個模糊的概念，有幾篇實證性的論文釐清社會資本的具體內容，認為應該包括社會網絡嵌入的資源、社團與民間參與、普通信任與不信任(林南，2001；洪啓嘉，2003)

社會資本豐富的個人，通常身心也比較健康(陳敏麗、施春合、施國正，

2003)、由於普遍認可社會資本對社會的正面功能，所以累積社會資本的方法應當從提昇組織的效能、建構綿密的服務網絡、具體提供符合社會基層需要的社會服務，以及鼓勵公民參與公共事務等，均是累積社會資本的方法(張培新，2003；傅仰止、陳志柔、林南，2001)、社會資本雖然存在於人際關係網絡之內，但是地理環境接近是影響社會資本能否順利建構的重要因素，而都市裡的社區，以及地方上的村鄰里政治單位，是最重要的地理單位(蔡必焜、王俊豪、卓正欽，2002)；以及政府與民間組織的互動關係，是權力與資源的配置過程(江明修、鄭勝分，2004；呂朝賢、郭俊巖，2003)。

表 2-1 國內有關社會資本研究報告篇數統計

出版年代	8 2	8 4	8 6	8 7	8 8	8 9	9 0	9 1	9 2	9 3	合計
篇數	1	1	1	1	2	3	9	1 4	2 5	1 5	7 2

資料來源：中華民國期刊論文索引影像系統，國家圖書館，2005。

### 一、 個人及家庭層次研究社會資本的發現

周新富(2003)、葉肅科(2004)、許崇憲(2002)、鄭惠玲與江東亮(2002)從個人及家庭層次研究社會資本。研究的主題包括家庭內各類資本對個人的學業成就的影響、外籍配偶與家庭結構轉型對家庭內各類資本的影響、個人身心健康與生活快樂。

根據周新富(2003)的研究，家庭中的社會資本由家庭內的社會資本、家庭外的社會資本和家庭結構三部份共同構成。家庭內的社會資本包括家庭互動、父母的教育期待、父母參與教育的程度、子女的行為監督、家庭規範。而家庭外的社會資本則包父母與學校的關係、父母與鄰居關係、家庭與家庭關係。另外還有家庭型態與子女數，共同構成家庭結構層面。研究結果發現社會資本會影響學成就和社會流動、搬家會破壞社會資本、家庭對學業成就的影響力比學校更大、好鄰居會促進個人求學和工作上的成就。家庭社會資本越多，對個人的行為越有幫助，例如教會學校的中輟生較少，而好家庭的子弟或好學校的畢業生通常可以找到比較好的工作。

根據周新富的研究發現，吾人可以了解人力資本不是用來衡量家庭內個人價值的唯一因素，親子之間的良性互動是建立家庭內社會資本和免除家庭內道德危

機，能有效運用財物資本，從而轉換成家庭內人力資本的關鍵，這是研究民間組織與社會教育議題上，第一個值得注意的地方。

葉肅科（2004）從婚姻移民的角度來探討外籍配偶對台灣社會的影響力。由於外籍配偶相對弱勢，諸多學者專家根據各類的觀察、報導與實證研究，從鉅視的角度來說明全國已有超過 33 萬名外籍配偶，且人數仍在逐年增加的情況之下，國內的人口結構已經呈現出五大族群的多元文化現象。過去有關台灣男性暴力無情的負面報導，讓台灣在國際聲譽受到嚴重的損害，因此學者專家一致主張五大族群應當採取文化融合的態度，從消極的嚴格規定移民手續，國家政策調整成積極輔導婚姻移民的家庭學習異國文化，積極輔導與管理婚姻移民的家庭，服務對象擴及公婆、夫妻與子女(柴松林，2004、王宏仁，2004、葉肅科，2004、廖元豪，2004、李瑞金，2004、簡春安，2004、吳學燕，2004)。同時關心外籍配偶的原生家庭，在台北市民權國小也有民間團體成立「外籍新娘的靠山」主動擔負起溝通婆家與外籍媳婦的工作（中國時報，93 年 12 月 19 日）。

雖然過去曾有主張婦女家庭勞務應予計酬的論點，但是金錢無法充分量度家庭功能健全與否。從婚姻移民的各項研究吾人可以了解，外籍配偶對台灣的貢獻包括奉事公婆、相夫教子、勞動持家等等，和台灣婦女的家庭功能一樣，其家庭問題與台灣婦女的家庭問題也是大同小異，配偶的功能強弱主要還是受到文化資本的影響。

婚姻移民的研究結果引導吾人正向思考外籍配偶在家庭內的貢獻與重要性。社會融入就是從接受與認同開始，承認外籍配偶在家庭內的地位與功能。因此外籍配偶是建構家庭內社會資本網絡的重要關鍵，同時也是跨越文化疆界，建構家庭外社會網絡的重要關鍵，這是研究民間組織與社會教育議題，第二個值得注意的地方。

鄭惠玲、江東亮（2002）的研究支持擁有厚實社會資本的人是身心健康比較的人，生活也比較快樂。該研究資料利用 1996 年台灣社會變遷調查的資料，分析得知大部份的受訪者認為應該提防有人之心，但是鄰居是可以信任的，雖然大部份的人並不太參與社區事務，可是有一半以上的人願意關心別人的事情，而且會參加社團。社會資本越高的人通常教育程度也比較高，而且生活比較快樂。公共衛生領域對影響國人身心健康因素的研究，啟發吾人應如何開發社會資本的省思。社會資本既然與身心健康有關，吾人當可透過鼓勵關心別人、積極參與社區

或地方事務的方法，來促進人際關係的交流，建立社會的互信基礎。然而在「防人之心不可無」的傳統觀念之下，以及社會詐騙集團橫行的現代社會，大家比較相信鄰居而不相信外人。因此開發社區居民的社會資本，以鄰居互助的方式累積社會資本與促進國人身心健康之間形成良性循環，從而提高其他的資本存量，這是研究民間組織與社會教育議題，第三個值得注意的地方。

## 二、 組織層次研究社會資本的發現

江明修與鄭勝分(2004)、黃家齊(2003)、呂朝賢與郭俊巖(2003)、葉毓蘭與李政峰(2002)等人從組織的角度出發，研究社會資本的影響力，研究主題包括政府與第三部門互動的機制與模式、社會資本對組織發展的影響力，以及在十分重視科層體制的警政體系中，社會資本能夠提昇組織的效率。

政府的核心功能和管理眾人之事，市場部門、第三部門和家庭部門各自站在不同的角度提出社會需要之所在，以及滿足社會需要的方法。過去由於市場經主導社會的發展，造成第三部門和家庭部門功能縮小，然而晚近經濟市場失靈造成社會問題叢生之際，眾所期待第三部門和家庭部門能發揮匡輔時政的功能，而政府面對分佈區域廣大、意見繁多、力量分散的第三部門與家庭部門，最需要的就是資訊溝通的管導，與實際推動執行政策的地方組織。

黃家齊(2003)以資訊公司的研發團體為研究對象，分析在經濟組織中會影響社會資本的各項因素。根據該研究結果，發現當公司內員工的背景、服務年資、性別、省籍組成越複雜，雖然有助於公司研發與創新，但是員工的組成複雜，自然的價值觀也隨之不同、難以溝通，而使知識難以分享，無法順利傳遞資訊。

江明修與鄭勝分(2004)、呂朝賢與郭俊巖(2003)都是將政府與第三部門視之為兩種不同類型的組織，研究兩者之間存在合作、競爭、互補、替代的關係。組織之間建立社會資的方式和個人類似，也必須有相應的資源網絡、溝通的管道和普遍的信任。第三部門參與制定與推動國家政策，不僅可以提高國家的施政效率，也可以擴大第三部門的財源籌措的範圍，和引進先進的知識與技術。然而在政府機關與第三部門權力不相稱的情況之下，地方上草根型的小組織與政府之間的契約關係經常受到專業程度、服務項目與服務能力的限制，使得兩者之間的夥伴關係有些不容易正式建立，國家政策因此也無法充分反應地方需要，而且政府採購法造成第三部門強者越強的現象，失去反應地方上多元需求的聲音。因此大部分嘉義縣的第三部門扮演補充政府功能不足的角色。

葉毓蘭、李政峰(2002)比較台灣和美國提昇警政實務工作績效的方法，探討台灣的地方警察局和派出所雖然深入民間，但是無法提昇警政績效的理由。自從柯林頓總統上任之後，美國許多州積極推動社區警政，將原中在警察局裡的警力分散到社區中，以增加與民眾接觸的機會。美國警界積極引進全面品質管理的觀念，十分重視治安問題的研究與發展，不斷追求持續改善的方法，因此能從問題找到解決的方法，並且提高民眾自我保護的能力，建立警民合作的團隊模式，以提昇維護治安的效能。研究發現台灣警界雖然引進社區警政的觀念，但是台灣採取一條鞭式的警政管理模式，因此較傾向單兵作戰的模式，而且台灣重視刑案的績效，強調人民保姆的角色，比較疏忽民眾對警察的感受。由於治安惡化，法令制度多變，警察的業績壓力日益沈重，故台灣警界採取降低業務量和集中辦公的方式來提昇警察的士氣。此舉與社區警政興起的原意背道而馳，故對台灣的治安似乎未見明顯的績效。

從組織層次來研究社會資本提供吾人豐富的論理空間，探討政府與民合作的各種可能性。經濟學的交易成本理論對於組織之間的互動研究，提醒吾人重視互動過程中各種有形與無形的副產品，都可能影響合作的品質。在政府再造的過程中，政府組織重組、員額精簡、法律變動、不斷引進現代化的科學技術，對於政府本身而言，固然是持續改善，但是對於草根型的民間團體而言，卻可能因無法即時因應政府新訂的法令門檻，或是因為經費有限和學習機會有限，所以電腦技術更新的速度較慢，可能造成資訊流通不順暢，以致於溝通不良。在許多新的法令政策規定之下，草根型的民間團體或許因為缺乏專業人員與符合法令的設備設施，以及不是大多數人共同需要的地方性特殊需求，而不容易與政府建立長期或積極的合作關係，組織層次的研究提醒吾人注意政府與民間團體間的合作關係，長期接觸與了解和正式的契約關係同等重要。

### 三、 社區與社會層次研究社會資本的發現

李宗勳(2002, 2003b)、謝俊義(2002)、蔡必焜與王俊豪和卓正欽(2002)、陳敏麗與施春合和施國政(2002)、張培新(2003)、蔡吉源(1995)等人分別從社區與社會的角度來研究社會資本，研究主題包括社區警政、社會永續發展、健康社區、天主教組織發展、以及社區建設與發展。

李宗勳(2002, 2003b)在社區警政的研究中十分強調公民社會與結構孔道(structural hole)的重要性。社區警政最需要社區裡的有力人士和警察一起來號召

關心切身安危的地方人士共同參與治安維護的工作，並傳遞重要的資訊與理念。成功的案例有學童上下學時由家長擔任志工，負責交通導護工作、社區管理委員會成立夜間巡守隊，協助警力參與夜間巡邏的工作、台東的加值警政服務，全力推展各項「觀光警察」的作為，將強制性的管制工作結合軟性的文化義工與觀光工作，提昇遊客與居民的認同與信任。

謝俊義（2002）整理台灣曾經發生過的重大社會事件，說明公民社會的活動可以累積社會資本，鼓勵民眾潛在的支持國家政策。例如紅葉少棒隊揚名國際舉國振奮、儒家思想調和法治與人治，我國良好的文官體制結合現代民主的代議政治，創造台灣的經濟奇蹟和大量富裕的中產階級。建立社會資本的橋樑有許多種，像志工、慈善事業、社區服務、教育改革、傳播媒體、宗教的層次等都是可能的切入面，最重要的是地方政府和非政府組織之間有穩定的社會規範，創造穩定與密切的社會網絡，促進合作發展。謝俊義還從 2001 年立法委員與縣長選舉呈現北藍南綠的結果，提出南部民眾偏好具有鄉土性格的候選人，北部則有理性偏好的取向的論點。

蔡必焜、王俊豪、卓正欽(2002)從地理因素和非地理因素兩方面來探討運用社會資本來推動社會永續發展的原則。研究發現空間距離是形成社區的必要條件，住在同一個地方的人比較有共同的信念和價值，關心同樣的事情，有類似的興趣。蔡必焜等三人建議必須採取全球化的宏觀思考之後，再採取在地化的行動，行動必須深入調查研究地方文史、整合各類資本、強化社區凝聚力、先自助而後人助，才可能發展永續社會。

陳敏麗、施春合和施國正(2003)研究健康城市，指出社區健康營造有三個理論階段。一、建立民眾參與和學習的基本能力，解決社區裡迫切問題的能力；二、厚植人力，追求永續發展；三、預測遠景，計劃未來。具體的推動步驟有五，一、以社區為施政的基準點；二、著手進行社區實質環境的改善；三、振興社區型產業，使活絡／再生；四、調整城鄉差距，增加在地就學、就業、生活、終生學習與老化的機會，五、保存地方文史景觀。所謂健康城市是指政策、居民、環境、資源四要素健全和諧的新關係。城市的健康程度，可以從其疾病發生率，尤其是精神疾病的發生率來測量。

張培新（2003）研究天主教組織採取以社會服務加強福音傳播策略化解天主教危機與困境的可行性，認為基層宗教組織應該扮演社區源網絡的結構孔道，強

化溝通資訊的功能，向外擴展資源網絡，建構綿密的服務網絡，應該很有幫助。宗教一向被視為是融合不同族群的重要力量，鼓勵更多的人經由宗教活動參與社區與公共事務，以創造社會資本。

蔡吉源（1995）研究以色列占領區在軍事活動之後能夠快速恢復的原因，是因軍事活動區的地方人士自發性的組成社區自助協會，當地居民學習與地方政府合作協調的方式，積極溝通民生問題與實際需要，從改善社區景觀與境衛生做起，並成立社區中心，設計學校課程與協調老人服務的工作，爭取地方政府的經費預算，與政府合作具體解決戰爭復員後的各項民生議題。雖然我國各個村里都有社區發展委員會從事社會發展工作，但是大多數都是著重在硬體建設，對社區生活素質及提高社區意識方面則有待加強。蔡吉源建議以生活圈為單位成立社區組織自行籌措基金，再依村里成立社區委員聯合會，向地方政府申請補助。社區委員會扮演介於居民與政府間的橋樑角色，作為將民意提供給村里，並為民爭取政府經費預算的工作。

在社區與社會層次的社會資本研究，吾人可以了解雖然學者均認同社會資本是滿足民生需要、促進政府效能的重要因素，然而累積社會資本必須要有形成的基本條件與策進的有效步驟。累積社會資本的基本條件是凝聚社區意識。社區不僅是指居住在同一生活圈內的人，也包括有相同需要或相同看法的一群人。凝聚社區意識、組訓民眾，需要專業知識與專業人才，認識地方文史、為地方人士接納、引進在地人力與密切的經驗分享與交流都是厚植社會資本的方法。然而從社區警政的實際推動的經驗可知，無視於台灣的典章制度、歷史文化與風俗民情，忽略實務工作者的論理過程與行動目的，全盤引進美國的作法，只是徒然浪費國家資源。台灣歷次選舉結果，呈現出北藍南綠的政治傾向，與其說是南部民眾偏好具有鄉土性格的候選人，北部是理性偏好的取向，不如說南部民眾更務實的以民生議題來檢視國家政策的落實程度，而不以論述能力作為評價政治人物誠信的標準。

#### 四、 國家層次研究社會資本的發現

鄭錫鍇(2002)、廖小健(2003)從國家層次討論社會資本提高國家行政效率和促進跨國經濟活動效益的論證。研究主題分別是社會資本與政府再造以及華商網絡在國際經濟的角色。

鄭錫鍇(2002)從組織重組、精簡員額、修訂法律、落實網路科技基礎建設增



強橫向聯繫、國營事業民化、公私協力進行社會設計工程六個政府再造的方向，來討論社會資本是否能夠協助政府解決財政困難與提高行政效率。政府再造的目標是「小政府、大社會」，期望透過合作、互信、互動與網絡結構來有效管理複雜的國事，累積社會資本成爲重要的努力方向。並引述 IMD 在 2000 年調查台灣的社會凝聚力在世界排名 29，而且政黨無法凝聚共識，金融詐欺案件層出不窮、基於血緣、宗教、意識型態與黨派限制各個團體社會資本的發展，造成政府再造是否真能提昇效率解決問題的新難題。

廖小健（2003）觀察華人國際移民時經濟網絡發展的歷程，歸納出「五緣」是華人建構網絡關係的基礎。「五緣」指的是一、由血親姻親組合起來的宗親關係的「親緣」，二、由鄰里鄉黨關係組成的「地緣」，三、由宗教信仰組成的「神緣」，四、生意往來的「業緣」，五、同學或同好關係的「文緣」。世界各地的華人根據這五緣在異國發展商業網絡，從傳統產業邁向多元化的高科技產業，更向國際貿易擴展，世界性的華商網絡或經貿活動是以人際關係爲基礎，進而對經濟、政治和文化等各種資源進行整合而形成社會關係結構。廖小健建議：「如果華僑能通過華商網絡增進華人與各國人民的聯繫，促進世界各民族的經濟交流與合作，促進各國經濟發展，不僅華人本身可以獲得更多的工商機會，獲得更多的經濟發展空間，而且，華商網絡也因到更多政府和民族的支持而長期保持活力」（2003：17）。

國家層次的社會資本研究以開放動態的觀點分析社會資本對國家和擴展經貿版圖的重要性。「小政府、大社會」最重要的就是有堅實的信任基礎與強而有力的動員力量。研究者經常以二元對立的方式將政府與社會劃分爲對立而且互斥的兩個獨立部門，以科層組織的工具理性觀點出發，刻意漠視公務員也是社會成員的一份子，和社會大眾也有「五緣」的關係，公務員和民間團體之間的誠信與良好的互動，是順利推動國家政策的關鍵因素。這是這是研究老人福民間組織與社會教育議題，第六個值得注意的地方。

#### 第四節 福利社區化與社會資本的關係

如前所述福利社區化的目的是達成「人人可享有尊嚴生活的福利體系」，在

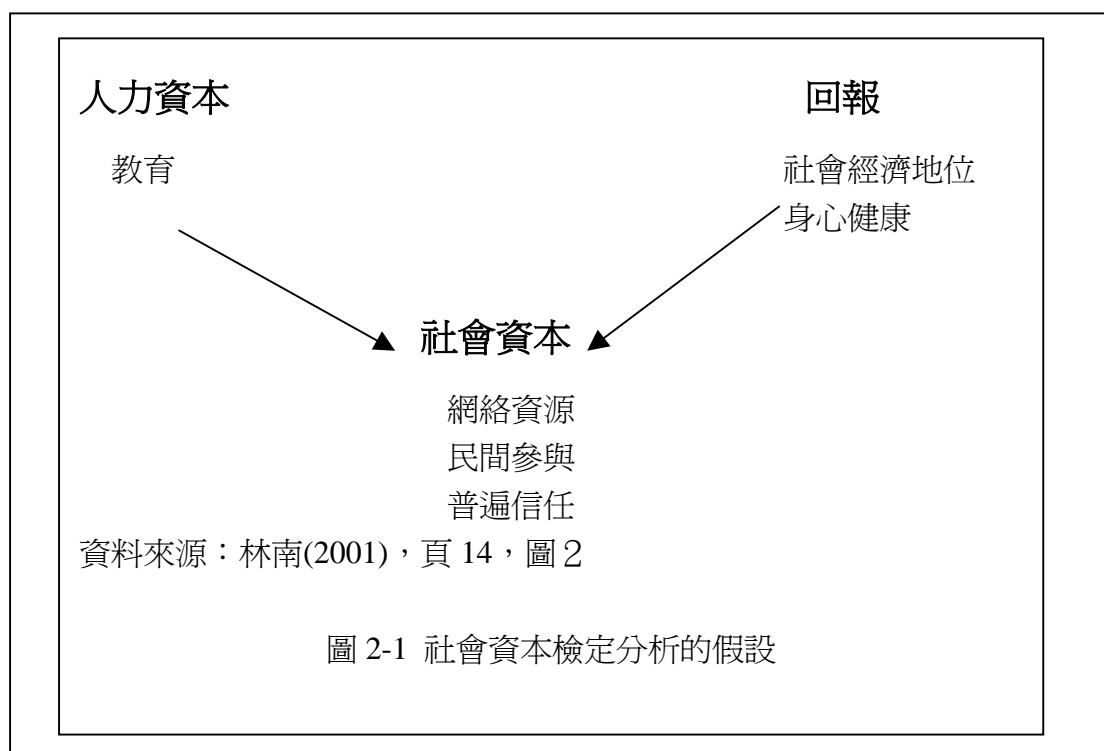
社區內滿足個人的需求，並擴大就業機會，以增加福利財政的能力，而穩健的社會凝聚力有助於維持個人身心健康，以及就業是維持所得最好的方法，準此而言，累積社會資本就是達成福利社區化的方法。林南（2001）利用 1997 年台灣全島成年人調查資料來檢定社會資本的內涵和影響力，以統計數字來具體說明社會資本對成年人身心健康的影響。研究發現摘述如下。

### 一、林南對社會資本範式的檢定分析假設及研究結果

林南用人力資本、社會資本、社會經濟地位和身心健康來檢定社會資本中網絡資源、民間參與和普遍信任對社會的影響力(圖 2-1)。

#### 1.測量人力資本的方法

林南以基本的人口特徵來測量人力資本。項目包括性別、年齡、教育程度(分為高中以下、高中、大專或以上)、婚姻狀況、主要經濟活動、族群組成比例。



#### 2.測量社會資本的方法

林南用網絡資源、民間參與和普遍信任三個指標來測量社會資本。

(1) 網絡資源：測量網絡資源的方法是採用社會網絡和社會資源的觀點，認為社會資本應能反映出個人在社會網絡中的社會資源，其研究發現獲得社會資源

的因素包括可以聯絡到的職業數量、可以聯絡到最高和最低職業聲望的差別，和可以聯絡到的最高職位的聲望，而職業聲望是獲得社會資源最重要的因素。

- (2) 民間參與：民間參與的活動包括村鄰里大會、村鄰里舉辦的活動、學校活動、寺廟舉辦的活動、教會舉辦的活動、其他組織舉辦活動六類。研究結果發現民眾參與活動的重要性依序是村里大會、村里活動、寺廟活動、學校活動，值得注意的是教會活動和其他活動的重要性和前面四種活動的方向相反。
- (3) 志願組織參與：志願組織參與也是民間參與的一種。民眾實際參志願組織大致上分為為兩大類，第一類是政治性參與，按照參加人數排序政治組織、社會運動組織、社會服務組織、宗教組織，其次是專業性參與，參加人數依序排列為專業／職業組織、校友或同鄉會組織、社會服務組織，以及其他未歸類的組織。政治性組織和專業性組織的重要性方向相反，或許表示參與兩類志願服務的人口群不同。
- (4) 普遍信任：友善、互相照顧、互信和熟悉是普遍信任的主要因素，四項的重要性大致上差不多。

### 3.研究發現：社會資本影響民眾心理健康

林南用的研究結果，指出人力資本和社會資本都是影響民眾心理健康，其中社會資本的三個項目對於民眾心理健康的響影力高低不同。表 2-2 用全體和就業者兩組子樣本分析人力資本和社會資本的影響力，林南發現女性比較容易有抑鬱情緒，而人力資本中，已婚、教育程度高、家庭規模大、就業都有助於心理健康，社會資本中，參與民間活動、社會網絡和普遍信任所構成的社會資本有助於心理健康。其中就業是維持心理健康最重要的影響因素，工作能夠克服教育程度不足、家庭規模小、不參加民間活動、社會網絡稀疏所帶來的情緒抑鬱問題。

表 2-2 社會資本變項與抑鬱情緒的迴歸分析

自變項	整體			就業者		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 1	模型 2	模型 3
年齡	-.01(-.01)	-.01(-.02)	.00(.01)	-.03(-.04)	-.03(-.05)	-.02(-.03)
年齡平方	.39(.02)	.37(.02)	.50(.03)	-.69(-.04)	-.57(-.03)	-.43(-.02)

自變項	整體			就業者		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 1	模型 2	模型 3
性別(女性)	1.80(.11)***	2.01(.12)***	1.91(.12)***	2.23(.14)***	2.30(.14)***	2.10(.13)***
已婚	-3.41(-.19)***	-3.20(-.17)***	-3.12(-.17)***	-3.26(-.19)***	-3.0(-.17)***	-2.70(-.15)***
教育	-.13(-.06)**	-.10(-.04)	-.19(-.09)***	.01(.01)	-.03(.01)	-.03(-.01)
家庭規模	-1.10(-.06)**	-.94(-.05)**	-.66(-.04)*	-.61(-.04)	-.57(-.03)	-.36(-.02)
就業	-1.43(-.06)***	-1.44(-.08)***	-1.38(-.07)***	-	-	-
民間參與	-2.00(-.07)***	.68(-.05)**	-1.18(.04)*	-1.11(-.04)	-.02(-.04)	-.41(-.02)
網絡	-	-.03(-.05)**	-.03(.05)**	-	-.00(-.01)	-.00(-.01)
普遍信任	-	-	-.34(-.20)***	-	-	-.38(-.24)***
聲望	-	-	-	-.02(-.03)	-.02(-.03)	-.04(-.02)
工資(對數)	-	-	-	-1.70(-.11)***	-.02(-.03)	-.38(-.13)***
常數	17.59	17.97	24.57	18.19	17.87	26.56
R <sup>2</sup>	.08	.08	.12	.09	.09	.14
N	2.734	2.600	2.745	1.764	1.715	1.715

\*P<.05    \*\*P<.01    \*\*\*P<.001

註：表中數字是淨迴歸係數，括號內數字是標準係數

資料來源：林南(2001)，頁 29，表 10。

## 第三章 研究設計與實施步驟

根據林南的研究，認為人力資本有助於維護個人的身心健康，社會資本則在其中扮演關鍵的影響力量。本研究立基於此，將之擴充來了解，鄉鎮的人力資本與鄉鎮居民身心健康之間的關係，並了解鄉鎮內社會資本的強度在其中扮演的角色，從而尋找社會福利機構能在促進鄉鎮社會資本上發揮那些社會教育的功能。

### 第一節 研究假設與模型

圖 3-1 的研究模型說明鄉鎮人力資本、社會資本和社會崩壞程度之間的關係。人力資本代表家庭內運用社會資源的能力，個人能力越強越能克服生活中的不便與困難，反之則可能出現反社會的犯罪行爲，或是離婚、自殺等極端的行爲反應，對家庭和社會造成長期負面的影響。而離婚、犯罪與自殺是嚴重破壞社會普遍信任的重要因素，社會的互信程度越低，遭逢困難的個人或家戶越依賴政府提供福利服務。然而能夠可靠、穩定、長期提供服務的地方基層組織才是根本解決社會問題的方法。福利社區化的目的，就是由在地居民整合社會資源，照顧當地的民眾，因此地方基層組織的功能，才是真正影響人力資本和社會崩壞程度的中介因素。

#### 一、人力資本影響家庭運用社會資源的能力

從人力資本來看，嘉義縣為農業縣，老人多、外籍／大陸配偶多，以及隔代教養家庭多是嘉義縣的三個主要人口特徵，所以本縣的人力資本應包括性比例、老人比、0-14 歲人口比、外籍／大陸配偶佔有偶人數比、以及專科以上教育程度人口比例。老年人口是主要的農業勞動的人口，對嘉義縣來說，老年人不僅不是家庭經濟的負擔，反而可能是主要的經濟支持者之一。另外，雖然不從事農業工作的老人已經退出經濟市場，但是並沒有退出社會，老年人口終生累積的知識、經驗與人脈，往往比年輕人更廣更穩固，動員社會資源的能力更強大，因此對農業縣而言，應當視老年人為豐富的人力資源比較恰當。

女性人口數不僅代表經濟生產力，同時也是家庭主要的照顧人力，因此男女性比例越平均，則鄉鎮家戶內的經濟條件與生活品質應當也會比較均衡。然而外

籍配偶和大陸配偶在文化差異之下，個人的人力資本無法發揮，文化差異限制其利用社會資源的能力，故鄉鎮內外籍／大陸配偶女性較多，可能比較不容易提昇家戶內運用社會資源的能力。

0 – 14 歲是最需要家人照顧的年齡層，鄉鎮內本年齡層兒童人數越多，表示成年人口越需要花時間在照顧子女上，故會限制人力資本的發展。

教育程度始終被視為重要的人力資本因素，許多福利服務政策限制使用者的教育程度，因此教育程度越高，表示能夠運用社會資源的能力越強。

## 二、社會融合崩壞的程度影響對社會福利服務的需求

離婚是導致犯罪與自殺的最主要原因。根據前行政院院長游錫堃的發言可知，福利社區化的最終目的就是讓大家有尊嚴的生活在社區裡。自殺可以說是不滿現存體制的最嚴厲控訴，犯罪則讓所有的人不安，離婚是犯罪的溫床，這三個指標的比例越高，則一個地方的社會風氣就越敗壞，距離社會福利要達成的目標就越遙遠，居民越需要社會福利服務。

## 三、社會資本影響鄉鎮促進自我融合的能力

目前縣政府結合社會福利及社教機構不斷推動各類型職訓及培訓課程，以及各式各樣的社區大學和成長團體，積極提昇本縣居民的人力資本。然而交通限制以及在地符合申請方案資格的機構組織不多，直接影響到鄉民利用福利服務資源的權力，許多人因為交通不便、時間不夠，以及家庭內人手不足的問題，而無法提昇個人的人力資本；也因為同樣的理由，而無法整合社會資源，解決個人的問題與困難。

然而地方上除了社會福利類的組織之外，還有許多其他類型的機構。根據廖小建的整理，組織形成的理由有五種，分別是基於血緣關係、地緣關係、宗教信仰的關係、個人志趣性向的關係，以及職業關係組合而成。福利社區化必須透過這五類型的組織，才能夠接近居民，提供最及時合乎需要的福利服務。

雖然地方上有許多非正式的組織也發揮社會融合的功能，但是因無法計算，故不納入分析。許多立案的正式組織雖然並不活躍，但是社會資本是存在於成員之間的互動中，因此用機構數而不用方案數可能更能夠呈現社會資本的強度。

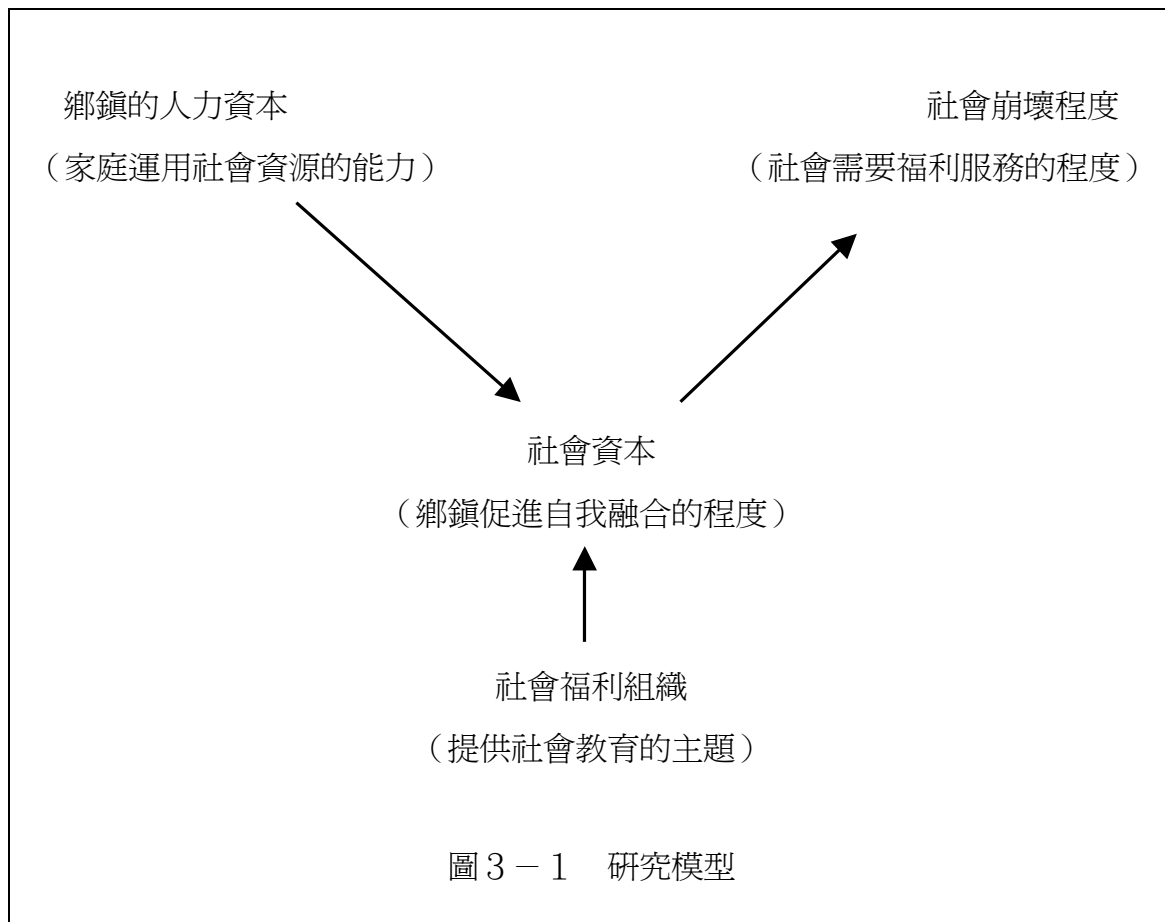
## 四、人力資本、社會資本和社會崩壞的程度共同影響鄉鎮需要社會福利服務的程度

推動福利社區化首先需要釐清的是鄉鎮的優勢與弱勢，利用本研究的三個測量指標做成對應表，似乎可以釐清各個鄉鎮的福利服務需求。在社會資源不足的地方，人力資本較高的個人雖然有助於取得社會資源，但是容易出現競爭。反之在社會融合程度高的鄉鎮，即使個人的人力資本較低，但因社會互助的結果，也會保護社會不致崩壞。以表 3 - 1 來呈現社會福利服務需求的程度，本研究以為在個人運用社會資源能力弱的鄉鎮，若其社會融合崩壞的程度也高，是最值得注意的鄉鎮，其中尤以低社會資本組的鄉鎮為最需要社會福利服務的地方。因為鄉鎮內社會結構無法發揮社會整合的功能，競爭資源的結果導致社會排斥的現象。反之在個人人力資本豐富，而且社會崩壞不嚴重的鄉鎮，若是社會結構有助於促進鄉鎮居民融入社會，則比較能自行提供鄉鎮所需的社會福利服務體系，福利社區化的目的已然達成。

表 3 - 1 十八鄉鎮的社會福利服務需求

社會資本與鄉鎮自我融合的能力：高、中、低

家庭運用社會資源的能力 社會融合崩壞的程度	高	中	低
高			低社會資本組 高社會福利需求組
中			
低	高社會資本組/ 低社會福利需求組		



## 第二節 名詞解釋

一、**地方基層組織**：包括同鄉會、學校、人民團體、宗教組織、社區發展協會

二、**人力資本**：指有助於個人運用社會資源的人口結構，包括

- 1 · 性比例：指每百名女性中有幾名男性（男性／女性 x 1 0 0）
- 2 · 老人比：指 6 5 歲以上老人占總人口的比例
- 3 · 0-14 歲人口比：指 0~14 歲兒童或少年占總人口的比例
- 4 · 外籍／大陸配偶占女性有偶人口數的百分比：指外籍與大陸配偶／女性有偶人口數 x 1 0 0
- 5 · 專科以上教育程度者百分比，指 1 5 歲以上專科、大學、研究所畢業與肄業者／1 5 歲以上人口 x 1 0 0

三、**社會資本**：社會資本指能夠幫助鄉鎮促進自我融合的社會結構，包括

- 1 · 都市化程度：根據勞保局對都市化的定義，各鄉鎮市都市化程度等級分類係參考交通大學曾國雄教授所作之分類（Tseng KH， Wu



TY. Characteristics of urbanization level in Taiwan districts.

Geographical Research 1986； 12：287-323)； 該分類將台閩地區所有鄉鎮市區加以區分，分屬於八個不同都市化程度之等級，1 級為都市化程度最高之地區，而 8 則為都市化程度最低之地區。區分都市程度之指標主要有：人口密度、年齡結構、遷徙率、經濟活動與平均家庭收入、教育程度、以及衛生設施等。

- 2 · 民間參與：指透過血緣、地緣、神緣、志緣、業緣等地方基層組織，而產生的正式與非正式社會參與，包括
  - (1) 血緣：宗親會
  - (2) 地緣：國民小學學校數、村里政治組織
  - (3) 神緣：佛道寺廟、基督教及天主教教堂等宗教性組織數
  - (4) 志緣：指社會福利類資源。包括(1)人民團體組織(兒童福利、少年福利、老人福利、身心障礙者福利、慈善事業及其他)、社區發展協會、社會福利慈善事業基金會、(2)機構(指兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利等)，和(3)已完成社福類基礎或特殊志工訓練的志工人數。

**四、社會融合崩壞的程度：**離婚是造成犯罪的主要因素，當社會普遍信任不足的時候，個人越難以期望從村里社區中得到支援，故更需要社會福利服務介入。測量社會普遍信任的指標，包括

- 1 · 離婚率：指離婚人數／該鄉鎮市總人口數 x 10000
- 2 · 犯罪率：指犯罪人數／該分局轄區鄉鎮市人口，以每十萬人為單位計算。嘉義縣分為六個分局，民雄分局統轄民雄、溪口、新港、大林四鄉鎮；朴子分局統轄朴子、六腳、東石三鄉鎮；水上分局統轄太保、鹿草、水上三鄉鎮；布袋分局統轄義竹、布袋二鄉鎮，中埔分局統轄中埔、大埔、番路三鄉鎮；竹崎分局統轄竹崎、梅山、阿里山三鄉鎮。
- 3 · 自殺人數：指自殺人數／該鄉鎮的總人口數，以每十萬人為計算單位。

### 第三節 研究方法與步驟

#### 一、研究方法：

首先根據鄉鎮資料來源釐清各鄉鎮的社會福利需求，之後邀請嘉義縣較具規模的社會福利服務機構針對本縣推動福利社區化時所面臨的問題，提出書面建議，據以分析由地方基層組織提供福利服務的方法。

#### 二、資料來源

本研究的資料來源有六，包括

1. 縣政府主計室 92 年縣府統計資料 [http :  
//www.cyhg.gov.tw/16/accounting/index4.htm](http://www.cyhg.gov.tw/16/accounting/index4.htm)
2. 我的 E 政府 網路村里 [http :  
//village.nat.gov.tw/dept/index.jsp?vcode=37650](http://village.nat.gov.tw/dept/index.jsp?vcode=37650)
3. 警察局提供 92 年的犯罪人數統計
4. 衛生局提供 92 年自殺人數統計
5. 社會局提供 93 年人民團體數及志工人數統計
6. 訪問資料：嘉義縣家扶中心、嘉義縣生命線、嘉義縣志願服務協會、東森有線電視台

#### 三、執行步驟 1：建構十八鄉鎮社會福利需求程度的資料

建構的方式乃依據人力資本、社會資本、社會融合崩壞程度指標的比例高低排序，分別計算各鄉鎮居民運用社會資源的能力、鄉鎮促進自我融合的能力、社會福利服務需求程度。

##### (一)人力資本與建構個人運用社會資源能力的數值

1. 性比例：依比例由低至高排序，性比例越接近 100 表示男女人數較平均，人力資本越強。前六個比例最低的鄉鎮為「高」人力資本，中間六個鄉鎮為「中」人力資本，比例最高的六個鄉鎮為「低」人力資本。
2. 老人比：依比例由高至低排序，老人比越高，表示人力資本越強。前六個比例最高的鄉鎮為「高」人力資本，中間六個鄉鎮為「中」人力資本，比例最低的六個鄉鎮為「低」人力資本。
3. 0-14 歲人口比：依比例由低至高排序，0-14 歲人口比越低，表示人力資本越強。前六個比最低例的鄉鎮為「高」人力資本，中間六個鄉鎮為「中」人力資本，比例最高的六個鄉鎮為「低」人力資本。
4. 外籍／大陸配偶比例：依比例由低至高排序，比例越低表示人力資本越強。前六

個比例最低的鄉鎮為「高」人力資本，中間六個鄉鎮為「中」人力資本，比例最高的六個鄉鎮為「低」人力資本。

- 5 · 教育程度：依專科以上教育程度比例由高至底排序，比例越高，表示人力資本越強。前六個比例最高的鄉鎮為「高」人力資本，中間六個鄉鎮為「中」人力資本，比例最低的六個鄉鎮為「低」人力資本。
- 6 · 家庭運用社會資源的能力：將前列五個人力資本的指標各自給分，將「高人力資本」給 1 分，「中人力資本」給 2 分，「低人力資本」給 3 分。計算各鄉鎮在這五個人力資本的得分數，並計算平均數，代表該鄉鎮居民使用社會資源的能力，分數越低，表示能力越強。

## (二) 社會資本與建構鄉鎮自我融合能力的數值

- 1 · 都市化程度：本縣都市化程度集中在 5 – 8 級，其中屬於 7 級的鄉鎮有 9 個，故以此定為中等程度，5 – 6 級列為社會資源較多的鄉鎮，8 級列為社會資源較少的鄉鎮。
- 2 · 血緣：以宗親會的個數來代表，各鄉鎮宗親會的個數介於 0-4 個之間，以有 4 個宗親會的鄉鎮為「高社會資本」，有 1 – 2 個宗親會的鄉鎮為「中社會資本」，沒有宗親會的鄉鎮為「低社會資本」。
- 3 · 地緣：合計國小數和村里數，合計數字超過 30 個者為「高社會資本」的鄉鎮，以有 21-29 個者為「高社會資本」的鄉鎮，以有 20 個以下宗親會者為「高社會資本」的鄉鎮。
- 4 · 神緣：合計各類宗教機構數，超過 50 個宗教組織者，歸之為「高社會資本」鄉鎮，30-40 個宗教組織者，歸之為「中社會資本」的鄉鎮，29 個宗教組織以下者，歸之為「低社會資本」的鄉鎮。
- 5 · 志緣：指社會福利類的機構及志工。分為機構資源與人力資源兩種
  - 甲、機構資源：社會福利類機構與人民團體（含社區發展協會及人民團體）合計後成為機構資源，超過 40 個機構以上者為「高社會資本」的鄉鎮，22-39 個機構之間者為「中社會資本」的鄉鎮，20 個機構以下者為「低」社會資本的鄉鎮。
  - 乙、人力資源：接受過社會福利類基礎及特殊訓練的志工人數超過 100 人的鄉鎮為「高社會資本」，70-90 名志工的鄉鎮為「中社會資本」，40 人以下為「低社會資本」。

6. 業緣：依據家戶的職業性質區分為農漁戶與非農漁戶兩類。一鄉鎮內同職業性質的家戶越多，則地區內的文化與風俗習慣越接近，而且因集體需求一致、時間規劃相似，故越能凝聚地方上的共識與力量，而農漁民的一致性是最高的。故合計農漁戶的比例依序排列之後，將超過 50% 農漁戶者定為業緣高的鄉鎮，30%~49% 農漁戶者為業緣中等的鄉鎮，30% 以下的農漁戶者代表居民的職種同質性較低，為業緣低的鄉鎮。
7. 鄉鎮自我融合的能力：將前列六個社會資本的指標各自給分，分將「高人力資本」給 1 分，「中人力資本」給 2 分，「低人力資本」給 3 分。計算各鄉鎮在這六個社會資本的得分數，並計算平均數，代表該鄉鎮促進社會融合的能力，分數越低，表示自我融合的能力越強。

### (三) 建構社會融合崩壞程度的數值

雖然以每十萬人來計算各鄉鎮的離婚率、犯罪率 and 自殺率有誇大問題嚴重度的可能，但為利於比較各鄉鎮的相對位置，故仍然採用。

1. 離婚率：嘉義縣的離婚率是每十萬人介於 2500~4400 人之間。依比例由高至低排序，離婚率超過 3298 人者為高離婚的鄉鎮率的鄉鎮，介於 2830~3290 人之間者為中離婚率的鄉鎮，介於 2550~2800 人之間者為低離婚率的鄉鎮。
2. 犯罪率：本縣警察局共分為六個分局，管轄範圍、刑事犯罪人數及犯罪率詳見表 3-2。由於沒有鄉鎮別的犯罪資料，故以分局的犯罪率代替鄉鎮的犯罪率，本縣的犯罪率介於每十萬人中有 786.5~1621.5 人之間，以 1000 人以下為低犯罪率鄉鎮，1001~1400 人之間者為中犯罪率鄉鎮，以 1401~1700 人之間為高犯罪率鄉鎮。

表 3-2 92 年各分局犯罪人口數

分局	刑事犯罪人數	統轄鄉鎮及人口數	犯罪率（每十萬人中）
布袋分局	4 3 6 人	義竹，布袋，55437 人	786.5
竹崎分局	6 9 1 人	竹崎，梅山，阿里山，70273 人	983.3
中埔分局	7 2 5 人	中埔，大埔，番路，63919 人	1134.2
水上分局	1 4 3 6 人	太保，鹿草，水上，107640 人	1334.1
朴子分局	1 4 8 0 人	朴子，六腳，東石，102177 人	1448.5
民雄分局	2 6 1 0 人	民雄，溪口，新港，大林 160964 人	1621.5

資料來源：嘉義縣警察局

3. 自殺率：自民國八十九年起自殺即成為本縣的第九大死因。本縣的自殺率介於自殺率最高的鄉鎮是大埔鄉，每十萬人中有 7.07 人~56.47 人死亡。每十萬人中自殺人數超過 20 人者列為高自殺率，介於 10~20 人之間的鄉鎮為中自殺率鄉鎮，9 人以下者為低自殺率鄉鎮。但應注意的是各鄉鎮的人口數並沒有超過十萬人，以大埔鄉來說，92 年的人口總數只有 3542 人，以十萬人來計算，數字會顯得比較大，但因該鄉人口少，即使自殺的人數只有 2 人，對該鄉來說應是極為嚴重的事情。

#### (四)建構各鄉鎮社會福利服務的需求程度

根據前面三種建構向度的數值，兩兩計算相關係數，並依表 3-1 將前述的人力資本、社會資本與社會融合崩壞程度依高中低組合起來，以鄉鎮自我融合的能力來分組，呈現十八鄉鎮的相對位置，建構各鄉鎮需要社會福利服務程度的相對位置。

### 三、執行步驟 2：訪問社會福利機構如何發揮整合社會資源的功能

#### 1. 訪問對象：

- 甲、嘉義縣家扶中心沈明彥主任
- 乙、嘉義縣志願服務協會賴仁乾總幹事
- 丙、嘉義縣生命線協會謝孟潔主任
- 丁、東森電視台張國祥執行長

#### 2. 調查方法：以半結構開放式自填問卷蒐集資料

#### 3. 問卷內容

主任／總幹事您好：

嘉義縣政府近幾年積極推動福利社區化的工作，落實社會福利服務。雖然已有部份鄉鎮得到良好的社會福利服務，然而自殺已經成為本縣的第九大死因、離婚率逐年攀升，使純樸的農業縣蒙上現代化社會的陰影、社會治安年年惡化，都是令全體民眾憂心煩惱，破壞社會和諧的重要問題。如何讓縣民活得有尊嚴、覺得幸福快樂、心態積極樂觀有希望，是我們非營利組織工作夥伴的服務初衷，也是我們的終極關懷。

誠如大家都知道的，老年人口多、外籍／大陸新娘人口多、隔代教養家庭多

是本縣的三個重要福利議題，縣政府積極與各個非營利組織合作，開辦許多職業訓練課程、社區大學、培訓班、識字班、長青學苑、社區活動、e化、醫療行動車、幸福社區、多功能巡迴關懷專車、行動學堂．．．等等各類計畫、方案與服務也積極展開，致力提昇弱勢族群的人力資本。然而交通、時間與資訊始終是限制鄉民利用社會福利服務資源最大阻力。

本縣幅員遼闊，偏遠鄉鎮總是社會資源最少的地方，因此雖然縣政府積極推出福利服務方案，部份鄉民仍然難受其惠。尤其是社會資本薄弱、個人人力資本不足，且離婚、犯罪、自殺問題比較嚴重的溪口、大埔、阿里山、番路四個鄉，更需要政府及非營利組織的關心。

許多學者指出社會資本對個人的重要性，因為不論個人是不是有能力，只要在生活在社會資源豐富的地方，就會比較有辦法，也比較有機會來克服個人生活遭逢的不便與阻碍，福利社區化就是將社會資源投注在最貼近鄉民的居住地區。<sup>素惠</sup>認為由非營利組織來積極整合社會資源，累積鄉鎮的社會資本，是落實福利社區化的最重要條件。

社會資本不足的地方需要活躍的機構和深具經驗及熱忱的工作人員來協助，並培養當地居民引進和整合社會資源的能力。目前社會福利服務輸送有四個值得詳加探討的問題（請見文後訪問題綱）。<sup>素惠</sup>亟為盼望能夠找到整合該鄉鎮社會資源的方法，將政府的福利服務順利送到這四個最需要社會福利服務的地方，積極營造幸福縣。

台端經驗豐富、熱忱過人，不論在整合社會資源、提供資訊、創造議題、服務推廣各方面，均對本縣貢獻卓著，因此希望您能針對這四個鄉的需要，提供寶貴的建議，以作為深入了解推動福利社區化的著力點。懇請惠予書面提供卓見。

十分感謝您的協助。

敬祝

萬事如意

心想事成

南華大學非營利事業管理研究所

研究生 廖素惠 敬上

940426

## 訪問題綱

受訪者：

受訪機構：

職稱：

機構內服務年資：

1. 社會福利服務方案應從何處切入，才能化解「社會排斥」對舊有的弱勢團體與新貧窮的影響？
2. 有什麼方法可以突破社會福利服務活動的參與者，大多數是重複參加的問題？
3. 本縣爲了造福偏遠鄉鎮，克服社會福利資源分配不均的問題，故向上級政府爭取並已得到中央補助「多功能巡迴關懷專車」乙輛，目前正在積極購置中。「多功能巡迴關懷專車」將深入社區，結合本縣各項社區式服務，提供定時、定點、綜合性的服務。地方團體與民眾積極參與及配合才是落實福利社區化的根本之道，有那些方法可能可以促進地方基層組織及地方人士參與利用，協助鄉民在熟悉環境中就近取得資源，滿足需求呢？
4. 雖然貴單位不設籍在這四個鄉鎮之內，但是配合福利社區化的政策，貴單位在這四個鄉鎮中可能可以在那些方面整合當地的社會資源？貴機構的做法可能有那些呢？

## 第四章 實證資料分析

本研究蒐集十八鄉鎮的人力資本、社會資本和社會融合的崩壞程度來釐清各鄉鎮對社會福利服務的需求程度（附表 1），從而探討如何透過地方基層組織提供鄉鎮所需的社會福利服務。

### 第一節 人力資本現況與鄉鎮運用社會資源的能力

人力資本表示家庭運用社會資源的能力，了解與互動是個人運用社會資源的重要媒介，但是文化差異造成外籍／大陸配偶的個人人力資本無法充發揮，而 14 歲以下的子手女人數越多則越需要家庭的照顧，因此這兩個變項限制家戶運用社會資源的能力。女性是農業縣重要的人力資源，女性多表示則鄉鎮中家庭內照顧的能力比較強，家庭負擔比較輕，性比例越低，代表鄉鎮內男女分工越均衡。

老年人雖然退出濟市場，但並不退出社會。對於農業縣而言，老年人終生累積的財力、經驗與人脈往往比年人更有在地的影響力。教育程度一向被視為正向的人力資本，而福利社區化的方案，部份也限制使用者的教育程度，學歷越高越有機會取得社會資源。老年人口和專科以上教育程度與運用社會資源的能力成正相關。

依據附表一人力資本依運用社會資源的能力排序分為高中低三個等級，每個等級各六個鄉鎮制成表 4-1。

#### 一、性比例

女性在家庭的土色不僅提供照顧人力，也是家庭內主要的經濟來源，婦女在家有老人和子女的情況之下，比小家庭的婦女角色功能更吃重。雖然性比例也包括統計未成年女性在內，但一般而言女兒也比較能與母親分擔家務的功能，因此性比例應可用來觀察鄉鎮內各別家庭自我照顧的能力。

女性人數越多，表示家庭內自我照顧的能力越強。總體而言，嘉義縣的男性比女性多，朴子市兩性人口數最接近（106.35%），大埔鄉女性人口數最少（131.2%）。朴子、民雄、大林、義竹、水上、布袋是性比例比較平均的鄉鎮，性比例介於 106.35%~109.85%之間。太保、中埔、新港、梅山、六腳、溪口的性比例居中，介於 110.29~115.16%之間。竹崎、東石、鹿草、阿里山、番路和大埔鄉



的女性人數最少，性比例介於 115.22%~131.20%之間(表 4-1)。

## 二、老人比

許多研究指出老年人在選擇社會福利資源上有相當的自主性，從積極的角度而言，老年人口比例越高，代表老人在選擇福利資源的能力以及提供社會資源的能力越強。本縣的老年人口已經突破 13%，其中老年人口比例最高的是六腳鄉 19.03%，太保市 10.11%最低。六腳、鹿草、義竹、東石、溪口、梅山的老年人口比例最高，介於 14.61%~19.03%之間。大林、布袋、新港、番路、朴子、竹崎老年人口數居中，介於 12.99%~14.53%。大埔、水上、阿里山、中埔太保、民雄的老年人口比例最低，介於 10.11%~12.99%。

## 三、0-14 歲人口比

14 歲以下的兒童因缺乏自我照顧的能力，需要成年人的照顧，而子女數多的家庭通常也比較沒有餘力參與社會活動。本縣 0-14 歲人口介於 14.74%~22.4%之間，比例最低的是大埔、東石、六腳、鹿草、義竹、布袋，介於 14.74%~16.38%。溪口、番路、水上、竹崎、梅山、中埔居中，介於 17.06%~18.25%。大林、新港、阿里山、朴子、民雄、太保最低，介於 18.62%~22.4%。

## 四、外籍及陸配偶占女性有偶人口比

外籍和大陸配偶因文化、風俗、習慣及語言差異，都限制國際通婚者運用社會資源的能力。本縣的外籍及大陸配偶占女性有偶人口比例最高的是大埔 9.08%，最少的是阿里山 4.06%。比例最低的鄉鎮是阿里山、朴子、鹿草、民雄、義竹、梅山，介於 4.06%~5.85%之間。六腳、太保、大林、新港、布袋、水矢口、竹崎比例居中，介於 5.91%~7%之間。中埔、番路、東石、水上、大埔比例最低，介於 7.04%~9.08%之間。

## 五、專科以上教育程度人口百分比

教育程度高低和人口老化程度有負相關，教育程度高運用社會福利資源的能力相對較強。一般而言嘉義縣國中以下教育程度者占 15 歲以上總人口的一半強，高中職約占三分之一，大專程度以上者占 18.29%。專科以上教育程度人口比最多的是民雄，占 23.54%，大埔最少，僅 8.11%。民雄、朴子、大林、水上、中埔、太保的教育程度最高，介於 18.97%~23.54%之間。新港、布袋、竹崎、義竹、梅山、六腳居中，介於 14.63%~18.72%之間。番路、溪口、鹿草、東石、阿里山、大埔的專科以上人口比例最低，介於 8.11%~14.38%之間。

根據表 4-1 將個人運用社會資源的力分為高、中、低三個等級。為便於計算，分別給予 1、2、3 分。各鄉鎮依評估標準，分別填入得分，並依照「加法封閉性」的原則，判斷各鄉鎮居民運用社會資源的能力，製成附表四。

表 4-1 十八鄉鎮的人力資本

人力資本	高(1)	中(2)	低(3)
性比例	朴子、民雄、大林、義竹、水上、布袋	太保、中埔、新港、梅山、六腳、溪口	竹崎、東石、鹿草、阿里山、番路、大埔
老人比	六腳、鹿草、義竹、東石、溪口、梅山	大林、布袋、新港、番路、朴子、竹崎	大埔、水上、中埔、阿里山、民雄、太保
0-14 歲人口比	大埔、東石、六腳、鹿草、義竹、布袋	溪口、番路、水上、竹崎、梅山、中埔	大林、新港、阿里山、朴子、民雄、太保
外籍及大陸配偶占女性有偶人口比	阿里山、朴子、鹿草、民雄、義竹、梅山	六腳、太保、大林、新港、布袋、溪口、竹崎	中埔、番路、東石、水上、大埔
專科以上教育程度比	民雄、朴子、大林、水上、中埔、太保	新港、布袋、竹崎、義竹、梅山、六腳	番路、溪口、鹿草、東石、阿里山、大埔

## 第二節 十八鄉鎮促進自我融合的能力

社會資本是存在於社會網絡結構中的一種凝聚力量。鄉民在居住地與各種性質的社會組織互動，社會組織的功能提供鄉民直接的服務與資訊，社會凝聚力越高，促進自我融合的能力越強，而正式組織是測量社會資本的方式之一。居民參與社區活動，不一定要加入正式組織，因此此處所列為社會資本的數字是低估的數字。

依據附表一將社會資本的指標排序分成高中低三個等級，製成表 4-2。

### 一、都市化的程度

都市化的程度代表當地社會源豐富的程度，都市化程度越高的地方，公共資源比較多，生活機能比較好，資訊也比較能充分流通。各鄉鎮的都市化程度以第七級者為最多，分別是太保、布袋、新港、六腳、義竹、竹崎、梅山、大埔、阿里山等 9 個鄉鎮。朴子、大林、民雄、溪口、水上、中埔都市化程度較高為第六級。東石、鹿草、番路鄉的都市化程度最低，為第八級。

## 二、血緣

雖然宗親會在國內的功能並不明顯，但宗親會是一個封閉性的組織，在同姓與血親之間仍扮演提供資源(像獎學金、急難救助金)以及資訊管道(像定期聚會與祭祖活動，可以連結親屬關係，提供互相認識的機會)的功能，比一般性的組織提供更多一種社會凝聚的理由。本縣宗親會只有 11 個，大林鎮最多，有 4 個。朴子市次之，有 2 個，布袋、鹿草、水上、中埔、梅山各一個，其他鄉鎮則沒有宗親會的組織。

## 三、地緣

村里和國小都是地方上的基層組織，村里長和學校老師在地方上具有相當程度的影響力與資源動員的能力，本縣共有 357 個村里，138 個國小。合計最多個地緣組織的是民雄與竹崎，均為 37 個，最少的是大埔鄉，只有 6 個。地緣組織較多鄉鎮共 9 個，介於 30~37 個之間，分別是民雄、竹崎、水上、中埔、朴子、六腳、布袋、東石、梅山。其次是介在 20~29 個之間，即新港、義竹、大林、太保、阿里山、鹿草等 6 個鄉鎮。少於 20 個的有 3 個，分別是溪口、番路、大埔，介於 6~18 個之間。

## 四、神緣

本縣寺廟教堂林立，信仰活動是鄉民最重要的社會活動，而且常是全村動員，有組織有計劃的寺廟活動往往能號召諸多信眾參與盛會，嘉義縣全縣共有 699 個寺廟，75 個教堂。各鄉鎮合計最多個宗教組織的是竹崎鄉，共 69 個，最少的是番路鄉，只有 9 個。朴子、民雄、水上、竹崎、布袋、新港、中埔的宗教組織最多，介於 50~69 個之間。東石、大林、六腳、太保、義竹、梅山的宗教組織居次，介於 34~47 個之間。鹿草、番路、阿里山、溪口、大埔的宗教組織取少，介於 9~28 個之間。

## 五、志緣

本縣與嘉義市密切往來，部份人民團體是設籍在嘉義市內，本研究不予納入統計。意氣相投之人可能會參加相同的人民團體，也可能選擇在福利機構工作，提供機構資源，或是擔任志工，提供人力資源。社會福利組織包括機構與人民團體兩類。

各鄉鎮社會福利組織資源最多的是民雄鄉，共 99 個，最少的是大埔鄉，只有 10 個。社會福利組織超過 40 個以上的鄉鎮是民雄、朴子、水上、太保、中埔、

竹崎、六腳，介於 40~99 個之間。東石、新港、布袋、大林、梅山、義竹、鹿草居次，介於 24~39 個之間。溪口、番路、阿里山和大埔最少，介於 10~20 個之間。

本縣已接受社福類基本和特殊訓練的志工共 1625 人。人數最多的是鄉鎮是竹崎鄉，350 人，大埔鄉和阿里山鄉都沒有社福類的志工。竹崎、民雄、太保、布袋、大林、溪口、中埔鄉的志工人數最多，介於 100~350 人之間。六腳、鹿草、水上、梅山、朴子、新港、東石、義竹等志工人數居中，介於 40~90 人之間。番路鄉的志工人數只有 15 人。

## 六、業緣

本縣從事農漁業的家戶比例介於 19.92%~67.31%之間，其中東石的農漁戶最比例最高，占 67.31%，水上鄉的農漁戶比例最低，只有 19.92%。東石、義竹、梅山、鹿草、番路、溪口、竹崎、六腳鄉的居民多以農漁業為主，比例介於 52.61%~67.31%之間。阿里山、布袋、大埔、新港、大林、太保和中埔鄉的農漁戶比例居中，介於 36.31%~47.72%。朴子、民雄、水上的農漁戶比例介於 19.92%~29.89%之間。

根據表 4-2 將各鄉鎮的社會資本匯整成鄉鎮促進自我融合的能力，並分出高、中、低三個等級，分給 1、2、3 分。各鄉鎮依評估標準分別填入得分，並依照「加法封閉性」原則，判斷各鄉鎮自我融合的能力，製成附表五。

表 4-2 十八鄉鎮的社會資本

社會資本	高(1)	中(2)	低(3)
都市化程度	朴子、水上、大林、民雄、溪口、中埔	太保、布袋、新港、六腳、義竹、竹崎、梅山、大埔、阿里山	東石、鹿草、番路
血緣	大林	朴子、布袋、鹿草、水上、中埔、梅山	太保、民雄、溪口、新港、六腳、東石、義竹、竹崎、番路、大埔、阿里山
地緣	民雄、竹崎、水上、中埔、朴子、六腳、布袋、東石、梅山	新港、義竹、大林、太保、阿里山、鹿草	溪口、番路、大埔
神緣	朴子、民雄、水上、竹崎、布袋、新港、中埔	東石、大林、六腳、太保、義竹、梅山	鹿草、番路、阿里山、溪口、大埔
志緣 1—社福組織	民雄、朴子、水上、太保、中埔、竹崎、六腳	東石、新港；布袋、大林、梅山、義竹、鹿草	溪口、番路、阿里山、大埔
志緣 2—志工人數	竹崎、民雄、太保、布袋、大林、溪口、中埔	六腳、鹿草、水上、梅山、朴子、新港、東石、義竹	番路、大埔、阿里山
業緣	東石、義竹、梅山、鹿草、由路、溪口、竹崎、六腳	阿里山、布袋、大埔、新港、大林、太保、中埔	朴子、民雄、水上

### 第三節 社會融合崩壞的程度與社會福利需求評估

依據附表一的社會崩壞程度排序分成高中低三個等級，製成表 4-3。

#### 一、離婚率

本縣離婚率是每十萬人中有 2557.9~4398.8 人離婚。離婚率最高的是阿里山鄉 4398.8 人，最低的是鹿草鄉 2557.9 人。阿里山、大埔、水上、中埔、番路、大林是離婚率偏高的鄉鎮，介於 3298.9~4398.8 人之間。民雄、竹崎、太保、梅山、溪口、六腳的離婚率居中，介於 2831.1~3289.9 之間。布袋、朴子、義竹、新港、東石、鹿草的離婚率較低，介於 2557.9~2776.9 人之間。

#### 二、犯罪率

本縣各分局的犯罪率介於每十萬人中有 786.5~1621.5 人之間，犯罪率最高的是民雄分局 1621.5 人，最低的是布袋分局 786.5 人。民雄分局和朴子分局轄下的犯罪率分別是 1621.5 人與 1448.5 人，為高犯罪率鄉鎮，包括民雄、溪口、新港、大林、朴子、六腳、東石等七個鄉鎮。中埔分局和水上分局的犯罪率分別是 1134.2 人和 1334.1 人，為中犯罪率鄉鎮，包括中埔、大埔、番路、太保、鹿草、水上等六鄉鎮。布袋分局和竹崎分局的犯罪率較低，分別是 786.4 人和 983.3 人，包括義竹、布袋、竹崎、梅山、阿里山等五鄉鎮。

#### 三、自殺率

本縣各鄉的自殺率每十萬人中有 7.07~56.47 人之間。自殺率最高的是大埔鄉，最低的是六腳鄉。自殺率最高的鄉鎮是大埔鄉和水上鄉，分別是 56.47 人和 27.04 人。次高的鄉鎮是義竹、太保、梅山、溪口、大林、東石、中埔、阿里山、朴子、竹崎、鹿草等鄉鎮，介於 11.22~17.65 人之間。民雄、布袋、新港、番路和六腳鄉的自殺率較低，介於 7.07~9.74 人之間。

根據表 4-3 將各鄉鎮的社會資本匯整成鄉鎮促進自我融合的能力，並分出高、中、低三個等級，分給 1、2、3 分。各鄉鎮依評估標準分別填入得分，並依照「加法封閉性」原則，判斷各鄉鎮需要社會福利服務的程度，製成附表六。

表 4-3 社會融合崩壞程度

社會融合 崩壞指標	高(1)	中(2)	低(3)
離婚率	阿里山、大埔、水上、中埔、番路、大林	民雄、竹崎、太保、梅山、溪口、六腳	布袋、朴子、義竹、新港、東石、鹿草
犯罪率	新港、溪口、民雄、大林、東石、六腳、朴子	水上、鹿草、太保、大埔、番路、中埔	阿里山、梅山、竹崎、布袋、義竹
自殺率	大埔、水上	義竹、太保、梅山、溪口、大林、東石、中埔、阿里山、朴子、竹崎、鹿草	民雄、布袋、新港、番路、六腳

### 第三節 社會福利服務的需求程度

福利社區化不僅針對社區居民的需要提供福利服務，同時也考量到社區資源的多寡，以決定提供的方式和方向。根據附表四、五、六的綜合評估數據，製成十八鄉鎮的人力資本、社會資本和社會融合崩壞的資料庫(表 4-4)。

表 4-4 十八鄉鎮資料庫

鄉鎮編號	鄉鎮別	家庭運用社會資源的能力	十八鄉鎮促進自我融合的能力	社會融合崩壞的程度
1	太保市	2.2	1.9	2
2	朴子市	1.6	1.6	2
3	布袋鎮	1.6	1.6	3
4	大林鎮	1.8	1.6	1.33
5	民雄鄉	1.8	1.6	2
6	溪口鄉	2	2.1	1.67
7	新港鄉	2.2	2	2.33
8	六腳鄉	1.6	1.7	2
9	東石鄉	2.2	2	2
10	義竹鄉	1.2	2	2.67
11	鹿草鄉	1.8	2.1	2.33
12	水上鄉	2	1.6	1.33
13	中埔鄉	2.2	1.3	1.67
14	竹崎鄉	2.2	1.4	2.33
15	梅山鄉	1.6	1.7	2.33
16	番路鄉	2.6	2.7	2
17	大埔鄉	2.6	2.7	1.33
18	阿里山鄉	2.6	2.6	2

註：1.程度依高低由 1 至 3 排序，1 代表高，2 代表中等，3 代表低

利用 EXCEL 軟體計算表 4-4 中人力資本、社會資本與社會融合崩壞程度三個向度之間兩兩的 PEARSON 積差相關，統計結果列於表 4-5。從表 4-5 中得到下列發現：

- 一、控制鄉鎮自我融合的能力之後，家庭運用社會資源的能力與社會崩壞程度間為負相關。尤其在促進自我融合能力中等的鄉鎮，家庭運用社會資源的能力深深影響到社會崩壞的程度( $r=-0.8703$ )。
- 一、控制個人運用社會源的能力之後，鄉鎮促進自我融合的能力能有效的減弱社會崩壞 ( $r=-0.6952$ )，然而家庭運用社會資源的能力較高的鄉鎮，社會崩壞的問題也隨之嚴重( $r=0.3289$ )，這點提醒吾人投資人力資本時，必須注意社會教育的方向。
- 二、控制社會崩壞的程度以後，家庭運用社會資源的能力與鄉鎮促進社會融合的能力三組之間呈現不同的發展方向。家庭運用社會資源的能力越弱，越依賴鄉鎮促進社會融合的能力來維持鄉鎮內的融合。在高社會崩壞的鄉鎮中，吾人可以看到個人過度運用社會資源之後，對鄉促進社會融合的能力有極大的反面影響( $r=-0.9170$ )。

綜合上面三項發現，提醒吾人在推動福利社區化的時候，必須注意兩件事：

- 一、地方基層組織是推動福利社區化的著力點，用來提昇鄉民運用社會資源的能力。
- 二、提昇鄉鎮人力資本的時候，務必建立社會融合的觀念，才不會造成有能力者之間過度競爭社會資源，終而破壞社會和諧的不幸結果。

表 4-5 向度間相關係數比較

相關變項	家庭運用社會資源的能力 與 社會崩壞的程度	鄉鎮促進社會融合的能力 與 社會崩壞的程度	家庭運用社會資源的能力 與 鄉鎮促進社會融合的能力
控制變項	鄉鎮促進社會融合的能力	家庭運用社會資源的能力	社會崩壞的程度
高組	-0.3337	0.3289	-0.9170
中組	-0.8703	1	-0.2274
低組	-0.4382	-0.6952	0.9089

註：表內數字為 Pearsn r

根據表 4-5 的發現，已讓吾人確知社會資本的重要性。表 4-6 列出各鄉鎮在三種測量向度上的組合，以幫助吾人了解十八鄉鎮對社會福利服務需求的現況。

六腳、朴子、梅山、布袋、大林、民雄、水上、中埔、太保、竹崎是本縣促進自我融合的能力比較高的鄉鎮。這十個鄉鎮在本縣屬於比較活躍，與政府互動較為密切的鄉鎮。東石、新港與義竹則是有少數知名機構的運作，故能帶動社會議題，促進鄉鎮的自我融合。溪口、鹿草、阿里山、大埔、番路五鄉鎮的社會組織比較少，而且人力資本偏低，社會崩壞程度比較嚴重，是本縣最需要社會福利服務的鄉鎮。

表 4-6 十八鄉鎮的社會福利服務需求

(一) 高鄉鎮促進自我融合的能力組：六腳、朴子、梅山、布袋、大林、民雄、水上、中埔、太保、竹崎

家庭運用社會資源的能力 社會崩壞的程度	高：六腳、布袋、朴子、 梅山、大林、民雄	中 水上	低 中埔、太保、竹崎
高：大林、水上、中埔	大林	水上	中埔
中：六腳、朴子、民雄、太保	六腳、朴子、民雄		太保
低：梅山、竹崎、布袋	梅山、布袋		竹崎

(二) 中鄉鎮促進自我融合的能力組：東石、新港、義竹

家庭運用社會資源的能力 社會崩壞的程度	高 義竹	中	低 東石、新港
高			
中：東石			新港
低：新港、義竹	義竹		東石

(三) 低鄉鎮促進自我融合的能力組：溪口、鹿草、阿里山、大埔、番路

家庭運用社會資源的能力 社會崩壞的程度	高 鹿草	中 溪口	低 阿里山、大埔、番路
高：大埔、溪口		溪口	大埔
中：阿里山、番路			阿里山、番路
低：鹿草	鹿草		



附表一 嘉義縣十八鄉鎮的家庭運用社會資源的能力、鄉鎮促進自我融合的能力、社會融合崩壞程度

鄉鎮別	自變項：人力資本					中介變項：社會資本										社會融合崩壞的程度				
	性比例 %	老人比 %	0-14 歲 人口比 %	外籍及大陸 配偶占女性 有偶人口%	專科以上 教育程度 %	都市化 程度	血緣	地緣		神緣		志緣 (社會福利類 93 年資料)			業緣			離婚率(每 十萬人)	犯罪率(每 十萬人)	自殺率(每 十萬人)
							宗親會	村里數	國小數	寺廟	教會	機構數	人民團 體數	志工人 數	農戶%	漁戶%	農漁戶 合計%			
太保市	110.29	10.11	22.40	5.92	18.97	7	0	18	5	36	0	2	45	100	37.08	0.26	37.34	3035.2	1334.1	17.48
朴子市	106.35	13.45	19.93	4.94	22.97	5	2	27	6	63	6	2	67	40	28.54	1.36	29.89	2744.2	1448.5	13.59
布袋鎮	109.85	14.47	16.38	6.36	17.08	7	1	23	9	54	2	0	36	100	21.26	24.2	45.46	2776.9	786.5	9.15
大林鎮	108.32	14.53	18.62	6.19	22.44	6	4	21	7	40	4	5	31	100	37.73	0.15	37.88	3298.9	1621.5	16.83
民雄鄉	107.59	10.28	20.13	5.68	23.54	6	0	28	9	62	6	3	96	300	22.72	0.1	22.82	3289.9	1621.5	9.74
溪口鄉	115.16	16.43	17.06	7.00	14.32	6	0	14	4	23	2	1	19	100	53.8	0.12	53.92	2841.6	1621.5	17.15
新港鄉	114.02	14.40	19.20	6.19	18.72	7	0	23	6	50	3	0	38	40	39.3	0.18	39.48	2627.3	1621.5	8.34
六腳鄉	114.28	19.03	14.96	5.91	14.63	7	0	25	8	38	0	0	40	90	51.89	0.72	52.61	2831.1	1448.5	7.07
東石鄉	115.32	17.62	14.84	7.28	12.49	8	0	23	8	46	1	1	38	40	31.91	35.4	67.31	2621.3	1448.5	16.82
義竹鄉	109.65	18.28	15.30	5.69	16.30	7	0	22	7	30	4	1	24	40	47.05	13.88	60.93	2682.3	768.5	17.65
鹿草鄉	116.16	18.81	15.10	5.60	13.81	8	1	15	6	25	3	2	22	70	56.22	1.63	57.85	2557.9	1334.1	11.22
水上鄉	109.71	11.64	17.69	8.18	21.28	5	1	26	8	61	5	3	47	70	19.83	0.09	19.92	3844.4	1334.1	27.04
中埔鄉	110.99	10.90	18.25	7.04	19.87	6	1	22	12	46	4	4	42	100	36.07	0.14	36.21	3595.4	1134.2	16.55
竹崎鄉	115.22	12.99	17.78	7.00	16.45	7	0	24	13	59	6	2	40	350	52.82	0.05	52.87	3037.9	983.3	12.22
梅山鄉	114.03	14.61	17.93	5.85	15.14	7	1	18	12	31	3	1	25	70	58.42	0.22	58.64	2940.2	983.3	17.30
番路鄉	121.59	13.81	17.35	7.07	14.38	8	0	11	7	24	2	0	19	15	56.29	0.08	56.37	3314.8	1134.2	8.31
大埔鄉	131.20	12.62	14.74	9.08	8.11	7	0	5	1	7	2	0	10	0	41.62	0.21	41.83	4122.0	1134.2	56.47
阿里山鄉	118.79	10.87	19.33	4.06	11.60	7	0	12	10	4	22	0	16	0	47.46	0.26	47.72	4398.8	983.3	16.05

資料來源：1·嘉義縣政府 92 年縣府統計資料  
 2·都市化程度：勞保統計資料  
 3·宗親會：我的 E 政府 網路村里 <http://village.nat.gov.tw/serv/index.jsp?catid=13>  
 4·犯罪率：嘉義縣警察局  
 5·自殺率：嘉義縣衛生局

附表二 人力資本

人力資本	排序	鄉鎮別	性比例 %	排序	鄉鎮別	老人比	排序	鄉鎮別	0-14 歲人口 比	排序	鄉鎮別	外籍及大陸配偶 占女性有偶人口比	排序	鄉鎮別	專科以上教育程 度%
			A->Z			Z->A			A->Z			A->Z			Z->A
高	1	朴子市	106.35	1	六腳鄉	19.03	1	大埔鄉	14.74	1	阿里山鄉	4.06	1	民雄鄉	23.54
	2	民雄鄉	107.59	2	鹿草鄉	18.81	2	東石鄉	14.84	2	朴子市	4.94	2	朴子市	22.97
	3	大林鎮	108.32	3	義竹鄉	18.28	3	六腳鄉	14.96	3	鹿草鄉	5.6	3	大林鎮	22.44
	4	義竹鄉	109.65	4	東石鄉	17.62	4	鹿草鄉	15.1	4	民雄鄉	5.68	4	水上鄉	21.28
	5	水上鄉	109.71	5	溪口鄉	16.43	5	義竹鄉	15.3	5	義竹鄉	5.69	5	中埔鄉	19.87
	6	布袋鎮	109.85	6	梅山鄉	14.61	6	布袋鎮	16.38	6	梅山鄉	5.85	6	太保市	18.97
中	7	太保市	110.29	7	大林鎮	14.53	7	溪口鄉	17.06	7	六腳鄉	5.91	7	新港鄉	18.72
	8	中埔鄉	110.99	8	布袋鎮	14.47	8	番路鄉	17.35	8	太保市	5.92	8	布袋鎮	17.08
	9	新港鄉	114.02	9	新港鄉	14.4	9	水上鄉	17.69	9	大林鎮	6.19	9	竹崎鄉	16.45
	10	梅山鄉	114.03	10	番路鄉	13.81	10	竹崎鄉	17.78	10	新港鄉	6.19	10	義竹鄉	16.3
	11	六腳鄉	114.28	11	朴子市	13.45	11	梅山鄉	17.93	11	布袋鎮	6.36	11	梅山鄉	15.14
	12	溪口鄉	115.16	12	竹崎鄉	12.99	12	中埔鄉	18.25	12	溪口鄉	7	12	六腳鄉	14.63
				*****							13	竹崎鄉	7		*****
低	13	竹崎鄉	115.22	13	大埔鄉	12.62	13	大林鎮	18.62		*****		13	番路鄉	14.38
	14	東石鄉	115.32	14	水上鄉	11.64	14	新港鄉	19.2	14	中埔鄉	7.04	14	溪口鄉	14.32
	15	鹿草鄉	116.16	15	中埔鄉	10.9	15	阿里山鄉	19.33	15	番路鄉	7.07	15	鹿草鄉	13.81
	16	阿里山鄉	118.79	16	阿里山鄉	10.87	16	朴子市	19.93	16	東石鄉	7.28	16	東石鄉	12.49
	17	番路鄉	121.59	17	民雄鄉	10.28	17	民雄鄉	20.13	17	水上鄉	8.18	17	阿里山鄉	11.6
	18	大埔鄉	131.2	18	太保市	10.11	18	太保市	22.4	18	大埔鄉	9.08	18	大埔鄉	8.11

附表三 社會資本

社會資本	鄉鎮	都市化程度*	社會資本	鄉鎮	血緣	社會資本	鄉鎮	地緣	社會資本	鄉鎮	神緣	社會資本	鄉鎮	志緣 1	社會資本	鄉鎮	志緣 2	社會資本	鄉鎮	業緣
		A->Z			Z->A			Z->A			Z->A			Z->A			Z->A			Z->A
高	朴子市	5	中	大林鎮	4	高	民雄鄉	37	高	朴子市	69	高	民雄鄉	99	高	竹崎鄉	350	高	東石鄉	67.31
	水上鄉	5		朴子市	2		竹崎鄉	37		民雄鄉	68		朴子市	69		民雄鄉	300		義竹鄉	60.93
	大林鎮	6		布袋鎮	1		水上鄉	34		水上鄉	66		水上鄉	50		太保市	100		梅山鄉	58.64
	民雄鄉	6		鹿草鄉	1		中埔鄉	34		竹崎鄉	65		太保市	47		布袋鎮	100		鹿草鄉	57.85
	溪口鄉	6		水上鄉	1		朴子市	33		布袋鎮	56		中埔鄉	46		大林鎮	100		番路鄉	56.37
	中埔鄉	6		中埔鄉	1		六腳鄉	33		新港鄉	53		竹崎鄉	42		溪口鄉	100		溪口鄉	53.92
中	太保市	7	低	梅山鄉	1	中	布袋鎮	32	中	中埔鄉	50	中	六腳鄉	40	中	中埔鄉	100	中	竹崎鄉	52.87
	布袋鎮	7		太保市	0		東石鄉	31		東石鄉	47		東石鄉	39		六腳鄉	90		六腳鄉	52.61
	新港鄉	7		民雄鄉	0		梅山鄉	30		大林鎮	44		新港鄉	38		鹿草鄉	70		阿里山鄉	47.72
	六腳鄉	7		溪口鄉	0		新港鄉	29		六腳鄉	38		布袋鎮	36		水上鄉	70		布袋鎮	45.46
	義竹鄉	7		新港鄉	0		義竹鄉	29		太保市	36		大林鎮	36		梅山鄉	70		大埔鄉	41.83
	竹崎鄉	7		六腳鄉	0		大林鎮	28		義竹鄉	34		梅山鄉	26		朴子市	40		新港鄉	39.48
	梅山鄉	7		東石鄉	0		太保市	23		梅山鄉	34		義竹鄉	25		新港鄉	40		大林鎮	37.88
	大埔鄉	7		義竹鄉	0		阿里山鄉	22		鹿草鄉	28		鹿草鄉	24		東石鄉	40		太保市	37.34
阿里山鄉	7	竹崎鄉	0	鹿草鄉	21	番路鄉	26	溪口鄉	20	義竹鄉	40	中埔鄉	36.21							
低	東石鄉	8	低	番路鄉	0	低	溪口鄉	18	低	阿里山鄉	26	低	番路鄉	19	低	番路鄉	15	低	朴子市	29.89
	鹿草鄉	8		大埔鄉	0		番路鄉	18		溪口鄉	25		阿里山鄉	16		大埔鄉	0		民雄鄉	22.82
	番路鄉	8		阿里山鄉	0		大埔鄉	6		大埔鄉	9		大埔鄉	10		阿里山鄉	0		水上鄉	19.92

附表四 社會融合崩壞的程度

社會融合崩壞的程度	鄉鎮	離婚率(每十萬人)	社會融合崩壞的程度	鄉鎮	犯罪率(每十萬人)	社會融合崩壞的程度	鄉鎮	自殺率(每十萬人&)
		Z->A			Z->A			Z-A
高	阿里山鄉	4,398.80	高	大林鎮	1621.5	高	大埔鄉	56.47
	大埔鄉	4,122.00		民雄鄉	1621.5		水上鄉	27.04
	水上鄉	3,844.40		溪口鄉	1621.5	中	義竹鄉	17.65
	中埔鄉	3,595.40		新港鄉	1621.5		太保市	17.48
	番路鄉	3,314.80		朴子市	1448.5		梅山鄉	17.3
	大林鎮	3,298.90		六腳鄉	1448.5		溪口鄉	17.15
中	民雄鄉	3,289.90	東石鄉	1448.5	大林鎮		16.83	
	竹崎鄉	3,037.90	太保市	1334.1	東石鄉		16.82	
	太保市	3,035.20	鹿草鄉	1334.1	中埔鄉	16.55		
	梅山鄉	2,940.20	水上鄉	1334.1	阿里山鄉	16.05		
	溪口鄉	2,841.60	中埔鄉	1134.2	朴子市	13.59		
	六腳鄉	2,831.10	番路鄉	1134.2	竹崎鄉	12.22		
低	布袋鎮	2,776.90	大埔鄉	1134.2	低	鹿草鄉	11.22	
	朴子市	2,744.20	竹崎鄉	983.3		民雄鄉	9.74	
	義竹鄉	2,682.30	梅山鄉	983.3		布袋鎮	9.15	
	新港鄉	2,627.30	阿里山鄉	983.3		新港鄉	8.34	
	東石鄉	2,621.30	布袋鎮	786.5		番路鄉	8.31	
	鹿草鄉	2,557.90	義竹鄉	768.5		六腳鄉	7.07	

附表五 人力資本與個人運用社會資源能力評估表

鄉鎮別	性比例	老人比	0-14 歲人口比	外籍及大陸配偶占女性有偶人口比	專科以上教育程度%	綜合評估
太保市	2	3	3	2	1	2.20
朴子市	1	2	3	1	1	1.60
布袋鎮	1	2	1	2	2	1.60
大林鎮	1	2	3	2	1	1.80
民雄鄉	1	3	3	1	1	1.80
溪口鄉	2	1	2	2	3	2.00
新港鄉	2	2	3	2	2	2.20
六腳鄉	2	1	1	2	2	1.60
東石鄉	3	1	1	3	3	2.20
義竹鄉	1	1	1	1	2	1.20
鹿草鄉	3	1	1	1	3	1.80
水上鄉	1	3	2	3	1	2.00
中埔鄉	2	3	2	3	1	2.20
竹崎鄉	3	2	2	2	2	2.20
梅山鄉	2	1	2	1	2	1.60
番路鄉	3	2	2	3	3	2.60
大埔鄉	3	3	1	3	3	2.60
阿里山鄉	3	3	3	1	3	2.60

註：綜合評估數字越小表示個人運用社會資源能力越高

附表六 社會資本與鄉鎮自我融合評估表

鄉鎮	都市化程度*	血緣	地緣	神緣	志緣 1	志緣 2	業緣	綜合評估
太保市	2	3	2	2	1	1	2	1.86
朴子市	1	2	1	1	1	2	3	1.57
布袋鎮	2	2	1	1	2	1	2	1.57
大林鎮	1	1	2	2	2	1	2	1.57
民雄鄉	1	3	1	1	1	1	3	1.57
溪口鄉	1	3	3	3	3	1	1	2.14
新港鄉	2	3	2	1	2	2	2	2.00
六腳鄉	2	3	1	2	1	2	1	1.71
東石鄉	3	3	1	2	2	2	1	2.00
義竹鄉	2	3	2	2	2	2	1	2.00
鹿草鄉	3	2	2	3	2	2	1	2.14
水上鄉	1	2	1	1	1	2	3	1.57
中埔鄉	1	2	1	1	1	1	2	1.29
竹崎鄉	2	3	1	1	1	1	1	1.43
梅山鄉	2	2	1	2	2	2	1	1.71
番路鄉	3	3	3	3	3	3	1	2.71
大埔鄉	2	3	3	3	3	3	2	2.71
阿里山鄉	2	3	2	3	3	3	2	2.57

註：綜合評估數字越小表示自我融合的能力越高

附表七 社會崩壞程度與社會福利需求評估

鄉鎮	離婚率(每十萬人)	犯罪率(每十萬人)	自殺率(每十萬人)	綜合評估
太保市	2	2	2	2.00
朴子市	3	1	2	2.00
布袋鎮	3	3	3	3.00
大林鎮	1	1	2	1.33
民雄鄉	2	1	3	2.00
溪口鄉	2	1	2	1.67
新港鄉	3	1	3	2.33
六腳鄉	2	1	3	2.00
東石鄉	3	1	2	2.00
義竹鄉	3	3	2	2.67
鹿草鄉	3	2	2	2.33
水上鄉	1	2	1	1.33
中埔鄉	1	2	2	1.67
竹崎鄉	2	3	2	2.33
梅山鄉	2	3	2	2.33
番路鄉	1	2	3	2.00
大埔鄉	1	2	1	1.33
阿里山鄉	1	3	2	2.00

註：綜合評估數字越小表示社會福利需求越高

## 第五章 訪問資料分析

嘉義縣政府近幾年積極推動福利社區化的工作，落實社會福利服務。雖然已有部份鄉鎮得到良好的社會福利服務，然而自殺已經成為本縣的第九大死因、離婚率逐年攀升，使純樸的農業縣蒙上現代化社會的陰影、社會治安年年惡化，都是令全體民眾憂心煩惱，破壞社會和諧的重要問題。如何讓縣民活得有尊嚴、覺得幸福快樂、心態積極樂觀有希望，是非營利組織工作夥伴的服務初衷，也是終極關懷。

老年人口多、外籍／大陸新娘人口多、隔代教養家庭多是本縣的三個重要福利議題，縣政府積極與各個非營利組織合作，開辦許多職業訓練課程、社區大學、培訓班、識字班、長青學苑、社區活動、e化、醫療行動車、幸福社區、多功能巡迴關懷專車、行動學堂．．．等等各類計畫、方案與服務也積極展開，致力提昇弱勢族群的人力資本。然而交通、時間與資訊始終是限制鄉民利用社會福利服務資源最大阻力。

本縣幅員遼闊，偏遠鄉鎮總是社會資源最少的地方，因此雖然縣政府積極推出福利服務方案，部份鄉民仍然難受其惠。尤其是社會資本薄弱、家庭人力資本不足，且離婚、犯罪、自殺問題比較嚴重的溪口、大埔、阿里山、番路四個鄉，更需要政府及非營利組織的關心。

許多學者指出社會資本對個人的重要性，因為不論個人是不是有能力，只要生活在社會資源豐富的地方，就會比較有辦法，也比較有機會來克服個人生活遭逢的不便與阻礙，福利社區化就是將社會資源投注在最貼近鄉民的居住地區。由非營利組織來扮演整合社會資源的角色，累積鄉鎮的社會資本，是落實福利社區化的方法之一。

社會資本不足的地方需要活躍的機構和深具經驗及熱忱的工作人員來協助，並培養當地居民引進和整合社會資源的能力。目前社會福利服務輸送有四個值得詳加探討的問題，一是如何克服社會排斥（social exclusion）的問題；第二是如何克服少數人重複參加社會福利服務活動，造成資源分配不公與資源浪費的問題；第三是雖然政府投入大量的資源來達成福利社區化的目標，實際上應如何落實去做的問題；第四是社會福利機構結合議題整合社會資源的方法。

爲了解社福界人士在推動福利社區化時，對整合社會資源、提供資訊、創造議題、服務推廣各方面的意見，本研究以半結構開放式自填問卷法，邀請在本縣福利績效顯著的四個地方基層組織主任／總幹事／執行長，就前述四個問題（問卷內容詳見第三章）發表個人的看法，以協助深入了解推動福利社區化可行的著力點。

## 第一節 受訪機構與受訪者分析

本研究邀請嘉義縣家扶中心沈明彥主任、嘉義縣志願服務協會賴仁乾總幹事、嘉義縣生命線協會謝孟潔主任、及東森慈善基金會張國祥執行長各自發表對福利社區化四個問題的看法。

四位受訪者均爲實際規劃社會福利服務業務及整合資源的工作者，在機構內的服務年資均在四年以上。志願服務協會總幹事原在生命線服務，對生命線卓有貢獻，後因協助本縣推展志工，故轉往志願服務協會任總幹事職務，本機構內的服務年資只有一年七個月。

表 5-1 整理四個機構的成立目的，並據以分析機構服務的目標。

### 一、家扶中心

家扶中心以「以專業助人的技巧，運用社會資源，提供嘉義縣、市變故家庭中的兒童及青少年福利服務，並促進家庭功能的重整…並恢復其家庭功能，以達自立自足。」根據機構成立的目的可知，家扶中心要達成的具體目標是促進家庭功能重整、改善家庭經濟條件、以及透過教育和心理輔導的方式來預防犯罪。具體的作法爲兒童少年家庭扶助工作、兒童少年家庭寄養服務、兒童少年保護服務、兒童少年心理創傷復原服務、未成年子女收養及監護權訪視調查服務、嘉義縣婦女暨青少年福利服務中心、外籍配偶家庭弱勢兒童少年福利服務、義工訓練與督導服務、大學社工相關科系實習生指導和團體育樂活動(嘉義家扶中心，2005)。

### 二、生命線協會

根據生命線協會組織章程第三條，明定該會的宗旨爲：「基於博愛的精神，從事社會服務，增進人群健全的幸福爲宗旨，對企圖自殺者施以救援，對失望而意志消沈者給予勇氣，期以有效方法、協助遭遇困難之人，使夫妻破鏡重圓，對危害他人者予以勸導使心靈受創者重獲新生。」根據機構成立的目的，可知生命線

要達成的具體目標是自殺預防和離婚預防。

具體做法為：

1. 志工組織訓練：包括志工在職訓練與志工聯誼。目的在擴充輔導志工人數，促進志工向心力及專業水準，提昇服務績效。
2. 社會教育活動：向中華民國聯合勸募協會、內政部、衛生署、婦權會、青輔會、縣政府等申請經費，運用媒體來辦理教育宣導活動，如鄉鎮家庭訪視、外籍配偶整合型服務、單親家庭服務、志願服務精神與理念宣導、生命教育宣導等。
3. 專案委託業務：縣政府老人保護之家庭教育與輔導、衛生署六腳鄉社區健康營造中心。
4. 個案協談：電話協談是該會最重要的工作。
5. 機構聯繫：包括與政府單位、民間機構等之協調聯繫。一方面爭取經費補助、另一方面吸取別人的經驗以幫助機構，使本會得以更加發展(嘉義縣生命線協會，2005)。

### 三、志願服務協會

志願服務協會以『提倡助人精神、發揚服務文化』，結合志願服務工作人員，提供志願服務為使命。培植訓練義務幹部，運用專業方法，協助解決社會問題。發掘及整合社會資源，配合政府推行政令，推展社會福利與社會建設為宗旨。以提昇志工專業能力為目標。

### 四、東森電視文化基金會

東森電視台內設東森電視文化基金會與東森慈善基金會，基金會的理念有三：，即化豐富國人的精神生活，以文化讓世人看到台灣、以媒體為資源，做深耕文化的志工，和建立一個充滿人文關懷的新文化台灣。東森文化基金會的服務目標為：促進社會融合、傳播資訊、社會教育。

在具體作法方面，將業務分為四類：

- 1.常態性之主導活動：針對弱勢族群或生態保育工作，定期主辦各項活動：如原住民希望兒童台北之旅；放生活動等。



2. 常態性之協辦活動：固定結合若干社會團體，定期共同主辦或參與協辦相關活動：如兩岸和平小天使互訪活動；捐血活動等。
3. 機動性之主導活動：運用集團資源並結合關企，視社會需要不定期辦理救急救濟行動：如為九二一災民賑災祈福；愛在台北海洋之旅；桃芝風災賑災捐款，愛心送暖慈善義賣活動等。
4. 機動性之協辦活動：運用集團資源，並結合其他企業或社會團體不定期辦理各項慈善公益活動：如愛的麵包義賣活動；玻璃娃娃東京圓夢之旅；愛心電動車、伴你作伙行等。

綜合四個受訪機構的組織目標，可知預防離婚、預防犯罪、預防自殺、提昇工作者專業智能、傳播資訊，以及社會教育是大家共同的目的，且都是以達成社會融合為目標。在工作方法方面，將業務以常態／機動、主辦／協辦的分類方法，根據機構本身的優勢與社會議題，配合社會資源做功能劃分。在服務輸送方式上，利用傳播媒體（電視、收音機廣播、網路）宣導到各地，在福利服務方面，以直接接觸的方法（面對面、到府、電話、成為寄養家庭）提供直接福利服務。在人力的運用與規劃方面，一部份採取培訓志工的方法來增加機構的半專業人力，以補充專業人力資源之不足、一部份整合夥伴機構的軟硬體資源，協力完成業務之需要，另一部份則利用服務當下的社會人文環境（例如寄養家庭、愛心義賣），隨機提供必要的協助。

表 5-1 受訪機構服務目標分析

機構名稱	職稱	機構內服務年資	機構成立目的	具體作法	服務目標
嘉義家庭扶助中心	主任	18年	嘉義家庭扶助中心隸屬於財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會（CCF），成立於民國 56 年 3 月 12 日，我們有一群大學社會工作相關科系的社工員、專業的行政人員，和熱心的義工伙伴與持續捐助中心的捐款人等。中心以專業助人的技巧，運用社會資源，提供嘉義縣、市變故家庭中的兒童及青少年福利服務，並促進家庭功能的重整。以兒童最佳利益為出發點，透過認養制度，給予嘉義縣、市遭遇急難變故、生活貧困之兒童及其家庭適時協助。並由專業之社會工作員運用社會工作方法，提供行為及心理輔導、團體活動、親職教育…等服務，讓受扶助之家庭能夠重整並恢復其家庭功能，以達自立自足。（嘉義家扶中心，2005）	<p>兒童青少年家庭扶助工作</p> <p>兒童青少年家庭寄養服務</p> <p>兒童青少年保護服務</p> <p>兒童青少年心理創傷復原服務</p> <p>未成年子女收養及監護權訪視調查服務</p> <p>嘉義縣婦女暨青少年福利服務中心</p> <p>外籍配偶家庭弱勢兒童青少年福利服務</p> <p>義工訓練與督導服務</p> <p>大學社工相關科系實習生指導</p> <p>團體育樂活動</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促進家庭功能重整</li> <li>2. 改善家庭經濟條件</li> <li>3. 犯罪預防</li> </ol>
嘉義縣生命線協會	主任	6年3個月	本會組織章程第三條明定，本會宗旨為：「基於博愛的精神，從事社會服務，增進人群健全的幸福為宗旨，對企圖自殺者施以救援，對失望而意志消沈者給予勇氣，期以有效方法、協助遭遇困難之人，使夫妻破鏡重圓，對危害他人者予以勸導使心靈受創者重獲新生。」。根據此宗旨規劃出一些服務項目，包括：自殺預防、婚姻家庭問題協談、青少年及男女感情問題、法律、宗教人生、老人、兒童等心理、精神問題協談……另外視人力及經費配合辦理媽媽園地、社會教育講座及刊物之報導等。（嘉義縣生命線協會，2005）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 志工組織訓練：包括志工在職訓練與志工聯誼。這些計畫的目的在於擴充本會的輔導志工人數，促進志工向心力及提昇志工的專業水準，使我們的服務更加有效。</li> <li>2. 社會教育活動：除了媒體宣導外，尚且自中華民國聯合勸募協會、內政部、衛生署、婦權會、青輔會、縣政府等申請經費，辦理教育宣導活動，如鄉鎮家庭訪視、外籍配偶整合型服務、單親家庭服務、志願服務精神與理念宣導、生命教育宣導等。</li> <li>3. 委託業務：縣政府老人保護之家庭教育與輔導、衛生署六腳鄉社區健康營造中心。</li> <li>4. 個案協談：電話協談為本會最重要的工作，這幾年來本會個案量持續成長，預計九十四年個案成長量將超過 2%。</li> <li>5. 機構聯繫：包括與政府單位、民間機構等之協調聯繫。一方面爭取經費補助、另一方面吸取別人的經驗</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自殺預防</li> <li>2. 離婚預防</li> <li>3. 犯罪預防</li> </ol>

機構名稱	職稱	機構內服務年資	機構成立目的	具體作法	服務目標
				以幫助機構，使本會得以更加發展。	
嘉義縣志願服務協會	總幹事	1年7個月	本會以『提倡助人精神、發揚服務文化』，結合志願服務工作人員，提供志願服務為使命。培植訓練義務幹部，運用專業方法，協助解決社會問題。發掘及整合社會資源，配合政府推行政令，推展社會福利與社會建設為宗旨。	志願服務各運用單位之資源整合暨 1.基礎訓練 2.特殊訓練 3.成長訓練 4.領導訓練 5.增能訓練 6.專業訓練 7.工作坊 8.聯繫會報 9.機構觀摩 10.成果聯展 11.大會師 12.獎勵表揚 13.各類競賽 14.媒體社教 15.聯合服務 16.志工刊物 17.相關教育手冊編印 18.各項社會福利服務	提昇志工專業智能
東森慈善基金會	基金會執行長	4年	<p>以文化豐富國人的精神生活，以文化讓世人看到台灣：文化是一種生活方式，台灣多元族群的文化發展，累積深厚的人文資源，呈現多樣的美感經驗，這是台灣最珍貴的資產。以文化豐富國人的精神生活是我們的責無旁貸的使命，當政治窄化了台灣人的視野，也只有文化的感染力和穿透力，才能讓海峽對岸、全球華人，甚至整個世界看到台灣。</p> <p>以媒體為資源，做深耕文化的志工：媒體事業本身也是一種文化志業，東森媒體集團在傳播資訊、散播歡笑、播種公益之餘，也發願做一名深耕文化的志工、播撒文化的種子。我們將以關懷原住民文化、落實藝術常民化、發揚傳承傳統文化、促進兩岸文化交流為主要工作，自我期許要從文化活動傳播者的角色，轉而提升為專業文化活動推動者的角色，進一步保存並發掘台灣文化源源不斷的活水源頭。</p> <p>建立一個充滿人文關懷的新文化台灣：透過東森媒體的傳播力量及社會影響力，我們要延續台灣過去累積的文化火種，點亮文化的火炬，從傳統文化、俗民文化到精緻藝術；從文化保存、文化發展、文化創新到文化交流，用文化壯大台灣，建立一個充滿人文關懷的新文化台灣。(東森文化基金會，2005)</p>	<p>1. 常態性之主導活動 東森針對弱勢族群或生態保育工作，定期主辦各項活動：如原住民希望兒童台北之旅；放生活動等。</p> <p>2. 常態性之協辦活動 固定結合若干社會團體，定期共同主辦或參與協辦相關活動：如兩岸和平小天使互訪活動；捐血活動等。</p> <p>1. 機動性之主導活動 運用集團資源並結合關企，視社會需要不定期辦理救急救濟行動：如為九二一災民賑災祈福；愛在台北海洋之旅；桃芝風災賑災捐款，愛心送暖慈善義賣活動等。</p> <p>2. 機動性之協辦活動 運用集團資源，並結合其他企業或社會團體不定期辦理各項慈善公益活動：如愛的麵包義賣活動；玻璃娃娃東京圓夢之旅；愛心電動車、伴你作伙行等。</p>	<p>1. 促進社會融合</p> <p>2. 傳播資訊</p> <p>3. 社會教育</p>

資料來源：

1. 家扶基金會家庭扶助中心網站資料
2. 社團法人嘉義縣生命線協會網站資料
3. 社團法人嘉義縣志願服務協會簡介
4. 東森慈善基金會網站資料

## 第二節 訪問資料分析

以下逐題分析四個機構的建議與看法。

### 一、社會福利服務方案應從何處切入，才能化解「社會排斥」對舊有的弱勢團體與新貧窮的影響？

所謂「社會排斥」是一種疏離的社會人際關係，使弱勢者未獲得一般的資訊、資源和機會，以滿足生活的需要。例如失業期間的人，受到教育程度、年齡、資訊管道的限制壓力，使弱勢的失業者更不容易找到工作。而機構內的老人，因外勞政策的限制使聘用外籍監護工的費用過高，子女無力照顧之餘，只好將父母送入機構照顧，生活品質堪慮。對於獨居老人的印象就是貧病交迫，無人關心。外籍與大陸配偶及其家人不是被媒體塑造成為錢圖謀不軌的「外籍新娘」，就是製造社會亂象的問題家庭，而跨國及兩岸婚姻多以社經地位較差、年紀較大或身心障礙等弱勢者為對象，在雙方教育程度較低、經濟較不富裕，加上有語言、習俗及文化認同差異限制，其第二代學習發展過程易有適應困難或受排擠情形，恐形成下一代仍是弱勢的惡性循環。部分子女因退縮及對社會產生排斥，易造成少年犯罪率增加等潛在問題。採用社會排斥觀點的學者多數疏忽多元文化中各族群的正面功能，也否認在人性光明面中，致力團結互助與自利利他致力追求社會認同的本質。

綜合整理受訪者認為要克服「社會排斥」的問題，必須從執行人員的人力與工作能力方面、提昇弱勢者的個人資本和社會教育三個方面著手。個人「真正的」需求切入設計福利服務方案，並且從社會教育著手，灌輸社會大眾正確的福利觀念。

#### （一）增加執行人員的人力，提昇工作效能

1. 在制度面，增加行政體系執行人員和專業社工師是最重要的，因為福利社區化需要投入人力作為核實審定弱勢者的資格、提供服務、輸送的樞紐和服務績效評核的工作。

新貧窮就現有之貧窮狀況，又有真貧窮和假貧窮與自願性貧窮的幾種狀況發生，真貧窮其實透過現在的救助辦法其實生活還不致於匱乏，對於假貧窮與自願性貧窮，本人則抱以嗤之以鼻的偏見，覺得不必替其傷腦筋。．．．『社會排斥』的因果關係，最大主因在於人，本人覺得在於施予者的行政體系與落實方法的貫徹和接受者的良知與價值觀念的差異。若要改善社會排斥的對於舊有的弱勢族群與新貧窮的影響，即需從

以上兩方面著手。1. 目前社會福利服務方案的施予，仰賴行政體系的執行人員作福利服務的輸送樞紐，但面對日漸繁雜的福利服務項目，造成執行人員的過重負擔甚至超出負荷，因此顧此失彼的非自願性社會排斥自然顯現出來。對應的方法政府單位應依社會福利服務的工作項目多寡，增聘第一線服務人員，或運用非營利組織來結合政府的四化政策。(受訪者三)

．．．以上的工作的切入(指個案輔導)，則需要有適當的人力，專業的社工師增聘是不二法門；社會福利服務工作是人群的服務，是高度人力投入的工作，而整體人力的成本在目前台灣「發現金」的福利制度下，是相當低的。(受訪者一)

## 2. 執行人員必須具備研發的能力，在資源種類、提供方式給與累積弱勢者個人資本之間，積極研發可以複製、再生和多元運用的服務模式。

面對新舊需求，當務之急是積極研擬新的服務模式、開發新資源及運用的方式、將投入的資源視為有機體，思考如何將之轉換為弱勢族群的能力，可以複製、再生、多元運用。例如所謂給他魚、不如給他釣竿這個大家都知道的概念，這個概念傳統上包含 1. 需要魚的人 2. 給魚的人 3. 給釣竿的人…結果：大家都用同樣的工具釣魚，魚還是不夠。要思考的是，只有「魚」才是解決問題唯一的答案嗎？「魚」能不能轉換為別的，如魚丸、魚酥、魚干、魚的烹飪等附加價值較高的成品？能不能進入市場？資金？而這樣的轉換需要哪些人提供知識教導？誰來扮演供需雙方的仲介者？交換的條件如何達成共識？關鍵在於溝通、創新、整合。(受訪者四)

### (二) 提昇弱勢者的個人資本：心理輔導與技能養成

從個人的角度來分析「社會排斥」的問題，受訪者認為現有的社會救助辦法對於真正的弱勢有相當大的幫助，但仍然需要弱勢者自助，自我改變才能克服社會排斥的問題。改善弱勢者的方法則是從提昇個人人力資本著手，增加弱勢者自我潛能、自我照顧的能力和增加自信心著手。

弱勢團體既被稱為弱勢，本身即有遭社會排斥的因由，故如要協助其改變，除了人助其實亦須自助方有可施之處，故改變其價值觀念是首要之工，如一心只會怨天尤人或不求改變，則仙佛亦難助也。(受訪者三)

對於弱勢族群的自我排除，則需強化人性的尊嚴，運用社工師、心理師來協助其「增權」，例如增加來自自我潛能、照顧能力及認知自己是有用的人。(受訪者一)

### (三) 推動社會教育工作

社會福利類的社會教育工作，目的在建立，配合行政院「去任務化」、「地方化」、「法人化」和「委外化」等四化政府改造目標架構下，結合政府、非營利組織和地方基層組織。有關「社會排斥」的社會教育工作，受訪者認為應當著重在宣導「弱勢者的真正需求」、「福利的成本觀念」、「資源整合」、「宣導人性的光明

面」和「自助人助」的觀念，要在全民心中建立相同的價值觀。

整個社會福利方案，在設計的部分應該是從微觀來看，就是個案的需求是最主要的<sup>(1)</sup>，而不是從服務的從設計者方面來著手，也不該是從政府方面來著手，個案的需求是最重要的這樣子。(受訪者二)

對應的方法政府單位應依社會福利服務的工作項目多寡，增聘第一線服務人員，或運用非營利組織來結合政府的四化政策。(受訪者三)

對社會福利需求的評估，重建弱勢族群與的尊嚴，但也不要讓弱勢族群認為政府的協助是必要的也應該的、是免費的午餐。對於社會對弱勢族群的排除，在社會福利服務方案的提供上，加強宣導人性的光明面與互助的精神，地球村的想法，讓民眾勇於接納。(受訪者一)

## 二、有什麼方法可以突破社會福利服務活動的參與者大多數是重複參加的問題？

個人重複利用社會資源一方面雖然有個人面的浪費因素，但是社會結構造成資源浪費才是根本的原因。許多外展服務方案需要配套的政策以及委託給合適的機構，但是因為地方基層組織競爭社會福利資源的結果，往往為了「拚業績」而造成「粥多僧少」的怪異現象。受訪者認為要改善資源集中在少數人身上的問題，提出以下幾點建議：

### (一)調查不能參加活動的原因

弱勢者不能參加福利服務活動的原因，有些是因為符合參加資格者缺乏必要的支援，以致於不能參加，例如行動不便的老人因照顧者沒有時間陪同參加，所以無法參加。或是類似的活動，不必重複加。第三是因為資訊不夠，不知道自己有能力參加。第四是弱勢者對活動方案的信任程度不足，不想參加。

第一個部分就是說：人出來大部份參加都是那些人，這是最主要的。那第二部份是：不可能出來參加部份，他們可能是家庭因素或是說兒子、女兒或是孫子、孫女太小，所以沒辦法出來參加。(受訪者二)

現今社會福利方案，大都多頭馬車，各部門為了要做業績，同一福利方案，卻是很多部門都在做，上承下效的情形下，造成大家搶著做業績，則粥多僧少，不好康到那些所謂的弱勢族群才怪唄！當然會就會有重複參加的情形(受訪者三)

要了解弱勢族群對提供服務者是否信賴，通常跟隱私、人身保護、個人尊嚴、他們的感受及權益問題及社福倫理等等有關。因此服務方案的設計須考量以上問題，並透過蒐集服務對象名單、群聚地區、訊息交換中心等，找到弱勢族群較信賴的機構、社工、村里長、意見領袖等重要關係網絡，加以組織動員。(受訪者四)

### (二)研發有效的服務輸送方式

克服弱勢群重複利用社會資源的問題，受訪者一致認為要針對不同的參與者研發適合他們的服務輸送方式，和能提昇參加興趣的活動包裝。或是將活動經費補助社會福利團體，針對重點區域及對象加強宣導辦理，以增加服務方案的親近性。

建議政府在資源有限的情狀下，採取「殘補式」的社會福利政策，首先將參與者限定為弱勢族群（有能力者則參加商業部門提供的付費活動），將活動經費補助社會福利團體，輪流在社區舉辦，以增其親近性；若非弱勢族群也有意參加，則收取費用。（受訪者一）

其實我覺得這個問題要用什麼方法，人員比較不會重複參加，我覺得這是一個很困難的問題，怎麼說呢？因為第一個部分就是說：人出來大部份參加都是那些人，這是最主要的。那第二部份是：不可能出來參加部份，他們可能是家庭因素或是說兒子、女兒或是孫子、孫女太小，所以沒辦法出來參加，所以我說最好的方法是送到家，到宅服務方式來參予，不過到宅服務的參予可能就卡到整個組織架構，或是政府他們方向政策的問題。（受訪者二）

釐清對象及需求，提出具體的服務內容，並據以規劃活動方案。\*活動的訴求及服務內容應能符合目標對象的需求，其形式與包裝應能引起他們的興趣，時間、地點、流程等能配合他們的作息。\*不同的活動內容會吸引不同的參與者，用不同的方案設計或增加不同的活動元素吸引更多目標族群參與。\*透過宣傳佈達，在服務方案有針對新參與者設計特別的活動。\*活動宣傳通路及管道必須是目標對象可以接觸到的，針對重點區域及對象輔以口語傳播如志工家戶通知。\*行銷、會員經營技巧的運用，如憑通知單參加活動即能摸彩、老朋友帶新朋友集點遊戲等等。（受訪者四）

### (三)做好資源整合工作，減少同類機構間的資源競爭

福利社區化之後，社會福利資源下放到地方機構，然而各部會與各方案之間缺乏方案橫向的整合與議題縱向規劃與銜接，所以受訪者建議整合資源的方向為：1.建立單一的行政窗口工作，整合配套的政策與配套的組織結構；2.釐清社會福利的定義，對於普及式的福利服務，與商業部門合作，辦理使用者付費的活動，而殘補式的福利服務，則將活動經費補助社會福利團體，輪流在社區辦，以促進福利輸送。

解決之法則是做好資源整合、單一行政窗口工作之不二法門囉。（受訪者三）

最好的方法是送到家，到宅服務方式來參予，不過到宅服務的參予可能就卡到整個組織架構，或是政府他們方向政策的問題。（受訪者二）

建議政府在資源有限的情狀下，採取「殘補式」的社會福利政策，首先將參與者限定為弱勢族群（有能力者則參加商業部門提供的付費活動），將活動經費補助社會福利團體，輪流在社區舉辦，以增其親近性；若非弱勢族群也有意參加，則收取費用。則有需要的弱勢族群可參加活動，也可避免資訊強勢者重複參加免費活動。重要的是，灌輸有能力的消費者，能有「消費者付費」的觀念。（受訪者一）

## 三、本縣為了造福偏遠鄉鎮，克服社會福利資源分配不均的問題，故向上級政府

爭取並已得到中央補助「多功能巡迴關懷專車」乙輛，目前正在積極購置中。「多功能巡迴關懷專車」將深入社區，結合本縣各項社區式服務，提供定時、定點、綜合性的服務。地方團體與民眾積極參與及配合才是落實福利社區化的根本之道，有那些方法可能可以促進地方基層組織及地方人士參與利用，協助鄉民在熟悉環境中就近取得資源，滿足需求呢？

促進基組織與地方人士利用「多功能巡迴關懷專車」的原則，是從個案的需求出發，在地方上找出能夠滿足鄉民需求的社會資源，以長期深耕的工作方法，逐步推動實施。由於地方組織針對居民的需要，申請「多功能巡迴關懷專車」來配合活動方案的推出，因此，最重要的仍是社會福利機構和地方基層組織在規劃福利服務方案的作法與執行力。掌握需要、拋出議題和整合資源的能力成爲申請單位最重要的組織功能。

#### (一) 界定基層組織與地方人士利用「多功能巡迴關懷專車」的原則

利用的原則是 1.不要浪費他們的時間、2.要鼓勵全家參加、3.不限資格、4.要有切合老年及幼兒人口需要的活動或服務、5.要配合地方資源設計方案。

不過我覺得從整個訪問綱來看的話，其實這部分應該主要是落實像現在我們機構在講的就是在地化的服務部份，那在地化的服務部份的話，其實有個因素可能要討論一下，說什麼方法可以促進地方基題綱層組織與地方人士參予利用，我們講得最直接的是說，不要讓他們浪費很多的時間參加一個活動，最好是說他們去參加活動的時候，最好是可以全家一起去的，那如果全家一起去的部份，可能這部份有家庭的部份，可能就要托兒服務，這是滿重要的這樣子。…我覺得這是有一點困難，不過就是說協助鄉民在熟悉的環境中，就地取得資源跟滿足需求的部份。(受訪者三)

#### (二) 「多功能巡迴關懷專車」是社會教育的工具

關懷專車是社會教育的工具，施行的方法是 1.育教於樂、2.定點宣導、3.開放學校、基層組織及地方人士配合地方活預約登記、4.到人群聚集的地方辦活動。

現在我們有多功能關懷巡迴專車這部分，應該它可以結合很多的一個方法，像說外籍配偶的定點宣導，或是自殺防治的定點宣導，然後還有一些比較特殊或是專題部分，其實有時候也可以提供做 SPA 的做法，因為我知道宣傳車好像幾千萬，那幾千萬裡面的設施設備是非常健全的，那如果是這樣的話應該是在關懷專車可以開放給多方面來使用，而不是只是單一方面來使用這樣子，那我還是在強調一下，在地化是非常重要的。(受訪者三)



找人來不如去找人群，戶外活動永遠要在有人潮的地方辦，增加多功巡迴關懷專車的曝光及使用。...開放學校、基層組織及地方人士配合地方活動預約登記。(受訪者四)

### (三)培養與累積社會福利機構和地方基層組織在規劃福利服務方案的作法與執行力

要累積基層組織的能力最重要的就是要長期耕耘，非營利組織在福利社區化扮演的角色就是 1.釐清地方基組織在社會福利功能上的功能，2.釐清工作內容，由社工員介入，激發當地人的責任感，整合地方派系，3.做長程規劃，短程實施 4.審慎評估。

打破現有分化社區的藩籬：社會福利社區化是現有施政的重點方針，但因長期以來的選舉惡習，造成社區的分化敵對情形，屢見不鮮，讓促進社區民眾提升生活品質的機會大大降低，故此一問題是為首要之。加強社會教育<sup>(3)</sup>：嘉義縣普遍人口老化，民智未開，故對於資源之運用較為薄弱，故此問題為二。長期耕耘<sup>(4)</sup>：透過民間非營利組織，跳離社區之恩怨，較好從中協調與運作。並作長程規劃，短程實施，則能立竿見影收見效之功。(受訪者三)

首先是政府對地方基層組織及地方人士的關係是「伙伴」？還是「下屬」？需要確定。其次運用當地的行政體系，如村里幹事熟悉在地人的需求，弱勢群族的需求？第三是由社工員介入當觸媒者，激發當地人對社區的責任感，針對社區的問題共同討論，凝聚共識。第四引進「多功能巡迴關懷專車」提供服務。第五是評估「多功能巡迴關懷專車」的功能與成效。審慎的評估往往是成功的因素之一。(受訪者一)

### 四、雖然貴單位不設籍在這四個鄉鎮之內，但是配合福利社區化的政策，貴單位在這四個鄉鎮中可能可以在那些方面整合當地的社會資源？貴機構的做法可能有那些呢？

本縣社會資源主要集中在平地和海線的鄉鎮，推動福利社區化勢必藉重其他鄉鎮的社會資源，才能提昇地方組織的社會資本。因此社會福利機構除了提供第一線的直接服務之外，更重要的是能夠站在社會教育機構的位置，發現社會問題，宣導正確觀念，整合社會資源，帶領地方組織解決問題的能力，是福利社區化最需要的。受訪的四個機構在協助推展福利社區化的工作上，主要是根據機構的使命與優勢，與其他組織做功能上的結合。例如

1. 與媒體結合，利用其無線通訊的設備設施，克服交通與時間的障礙，以及導入外部資源。例如雲嘉電台、大揚電台、有線電視的新聞報導，提供廣播設

備與時段、頻道。

2. 與社福機構結合，成立多功能的服務中心，利用案主主動前來接受服務，或是打電話求助的機會，將福利輸送給高風險的個案。
3. 與其他基層組織結合，利用其容易接近受助團體的特性，推出福利服務。

其實我們現在婦女服務部份已經有跟農會體系結合，像婦女大學的行動學堂，然後在十二個鄉鎮，這十二個鄉鎮就有含這四個剛才妳談到這四個鄉鎮當中，我們有做的是行動學堂宣導部份，那還有就是說以後的話，我們外籍配偶的服務處，將會跟我們生命線自殺防治服務處結合，那就是會在這四個點設立服務處，那服務處的方式可能用半天的時間，在那邊有駐點服務，駐點服務就是說減免因為我們的會館在民雄可以減免說，有些夥伴他有事情想當面問我們，可能從番路或是從阿里山來我們民雄很遙遠，那我們可以作到就是就近的在地服務這樣，那除了這些之外就像我們高風險家庭部分也是有結合社區資源來做，因為其實整個在高風險方案當中，他有一部份是跟我們生命線宗旨最切合的部份是自殺防治那一塊，這是我覺得說我們現在有在具體做的方向之一，除了這個之外，就是說我們本身生命線在雲嘉電台有個空中生命線，然後在大揚有生命加油站，這部分我們已經做到服務方案是沒有距離的，我們可以藉由廣播去宣導我們的社會福利化，或是說現在比較相關的就是專題部分，讓民眾可以藉媒體來得到相關知識常識，這樣子。(受訪機構二)

兒童少年社區照顧民雄支援中心：本會地理位置較近溪口鄉，之前規劃之兒童少年社區照顧支援系統時，亦是將溪口鄉規劃為服務之區域，故願盡社會公益之責。(受訪機構三)

### 第三節 地方基層組織與社會教育

綜合四位資深非營利組織工作人員的看法，似乎可以依據個人資本與社會資本兩個向度，歸納出三個思考方向，一是社會福利服務方案的功能，其次是建構社會資本的方法，第三是福利社區化的終極目標。

#### 一、福利服務方案應立基於長期而且普遍性的社會調查分析

由於社會福利觀念的興起，社會福利服務機構已從傳統針對弱勢族群提供直接服務的範圍，擴大到教育社會大眾社會福利服務的專業知識與專業技能，以引進志工或是促進社會融合的觀念。然而非弱勢族群因家庭內的社會資本比較強，也比較容易取得資訊、理解宣導的內容，因此以結合商業機構提供收費式的福利服務內容，不僅容易被接受，也能夠不致浪費社會資源，維持社會社會公平。

弱勢族群因年齡、文化、知識、技能、生理或心理因素之不足而落入弱勢族群之中，統一輸送的福利服務方案不僅無法克服交通與地理環境的限制，也無法針對個別需要提供最適化的照顧。

誠如受訪者之一所言：

例如所謂給他魚、不如給他釣竿這個大家都知道的概念，這個概念傳統上包含 1. 需要魚的人 2. 給魚的人 3. 給釣竿的人。結果：大家都用同樣的工具釣魚，魚還是不夠。要思考的是，只有「魚」才是解決問題唯一的答案嗎？「魚」能不能轉換為別的，如魚丸、魚酥、魚干、魚的烹飪等附加價值較高的成品？能不能進入市場？資金？而這樣的轉換需要哪些人提供知識教導？誰來扮演供需雙方的仲介者？交換的條件如何達成共識？關鍵在於溝通、創新、整合。(受訪者四)

弱勢者因其所屬的環境、個人的能力、社會的機會等因素不同，個人的優點與機會就各不相同。因此即使個人參與諸多提昇個人人力資本的課程，終因「需要魚的人」有限，再加上「魚會的也不多」，造成所學非所用的現象，徒增個人的困擾和浪費社會資源。

社會福利機構提供殘補式的福利服務方案，最重要的應是根據正確的需求調查資料，據以規劃方案內容，以及安排整合社會資源的方法。

## 二、「五緣」是整合社會資源的方法

社會福利組織只是地方基層組織的一種，由五緣建構起來的正式組織在地方功能雖然各目不同但彼此之間卻有高相關的社會功能。由五緣所建構起來的地方基層組織，各有獨特的社會資源與接觸弱勢自己的管道，社福機構擅長於整合社會資源以及創造議題，若能落實福利社區化，由社會工作專業人員以社區社會工作的方法，在地方上建立長期穩定的合作關係。誠如東森慈善基金會的方案行動規劃，依據機動／常態與主導／協辦兩個面向來區隔服務方案的執行重點，以及與合作機構之間的功能角色劃分，有利於達到組織目標。

## 三、離婚率、犯罪率和自殺率是福利社區化的績效指標

受益人數、服務人次、服務場次、投入經費是常用的效益指標，然而福利社區化要達到的「幸福」與「尊嚴」無法以這些數據來表示。歸納受訪機構的服務宗旨，即為：預防犯罪、預防離婚、預防自殺與社會教育。就社會教育而言其教育目的亦不離這三個宗旨之外。因此，或許應該以犯罪率、離婚率和自殺率作為福利社區化的客觀指標。

## 第六章 結論與建議

施教裕、楊培珊、張宏哲的研究結果具體指出克服福利社區化執行困難的方法。對於教育程度高、行動力強、社會經濟地位較高、身體比較健康的老人而言，出版定期的刊物、開辦成長團體和長青學苑、經常辦理社區性活動，有助於增進社會互動與交流。相反的，教育程度較低、行動受到限制、社會經濟地位較低者，必須由社會福利機構主動採取外展式服務、利用影音媒體宣導，比較能克服溝通的障礙。可靠、知名、穩定的地方性組織是福利社區化的關鍵。

嘉義縣政府積極推動福利社區化的工作，針對行動不便與地處偏遠的老年人口提供「行動式老人文康休閒巡迴服務實施計畫」，由縣政府結合財（社）團法人、基金會和團體以巡迴關懷專車深入鄉間，提供健康諮詢、生活照顧、休閒文康育樂等複合式服務，並適時宣導各項社會福利服務措施。

嘉義縣生命線協會則與廣播電台合作，向縣政府申請補助經費，開闢「空中生命線」和「生命加油站」節目，每週固定時間邀請學者專家主講與生活密切相關的各類福利議題，直接將社會教育送到家庭和工作場所之中。東森電視台亦深入探討研究外籍配偶議題，利用電視頻道將婦女權益的相關議題播放到各個家庭裡。

健康講座、文康活動、婦女學苑、婦女大學等著重知性與參與的活動方案也很多，例如嘉義縣政府委託生命線協會結合中正大學辦理「嘉義縣婦女大學—女人四季」活動，宣導有關家暴、婚姻問題、喪偶等知識，提供支持性服務。「嘉義縣婦女學苑」則以落實婦女終身學習之理念及培養第二專長訓練為主。

十八鄉鎮各設一所「老人日間照顧中心」，並聘用當地人士擔任日間照顧服務員是落實福利社區化以及照顧服務產業化的具體作法。嘉義縣的大林慈濟醫院和嘉義市的聖馬爾定醫院、基督教醫院、嘉義大學均開辦「居家服務員培訓班」、「生活照顧服務員培訓班」、「教保人員培訓班」．．．等相關證照課程，培養專業及半專業人力。地方基層組織已經從各個層面參與福利社區化的工作，社會教育的方向與施力的重點是促進社會融合最需要深入了解的重點。

### 第一節 研究發現與結論

## 一、預防自殺、預防犯罪、預防家庭破碎是非營利組織的共識

受訪的四個非營利組織之機構宗旨均是以預防自殺、預防犯罪、預防家庭破碎為提供服務的理論基礎。各機構不僅具有創造議題、規劃方案的能力，也具有資源整合、提供服務的技術。但是現有的服務績效評核技術是以計算服務輸出的次數，並不從個案問題的解決程度來探討，因此，社會資源配置的效益成為影響社會融合的重要因素。

## 二、家戶、地方組織和社會規範交互影響鄉鎮需要社會福利服務的程度

表 4-5 幫助吾人了解家戶運用社會資源的能力、鄉鎮促進社會融合的能力、社會崩壞的程度是三個互相影響的向度。林南指出社會資本是影響人力資本與個人身心健康的重要因素，本研究也發現在社會資本較高和較低的鄉鎮中，基層組織能夠發揮社會規範的作用，幫助居民運用社會資源促進社會融合。但是在社會資本居中的鄉鎮，家戶運用社會資源的能力往往凌駕在社會規範之上，社會崩壞問題嚴重 ( $r=-0.8703$ )。究其原因，或許是因為在失序的環境裡，自利的風氣勝過利他的心理，更惡化資源競爭的問題 ( $r=-0.917$ )，反之維持農業社會淳樸風氣的鄉鎮，自利與利他其實是一體的兩面 ( $r=0.9089$ )。

## 三、找出福利服務的優先順序，有效配置社會資源

家戶運用社會資源的能力弱、社會崩壞的程度嚴重，而且促進自我融合能力低的大埔鄉是最需要社會福利服務的地方。阿里山和番路雖然社會崩壞的程度居中，但是也極需輸入社會福利服務。溪口鄉在實務工作者的眼中問題不大，然而鄰近鄉鎮的犯罪率偏高，本鄉的自殺率和離婚率也居中，均是社會規範約束力下降的警訊，宜當及早投入社福資源。普及化的福利服務應當結合商業組織，以「使用者付費」的原則提供。對於宣導政令、普及知識而言，則應當與媒體結合，利用電台廣播、電視節目、電腦網路、以及平面媒體的版面等等現代科技，來克服時間、空間、交通與地理環境的限制。而弱勢者真正需要的服務，就應當結合「五緣」的組織，兼顧弱勢者個人以及家庭的需要，將服務送進去。

## 四、注意統計數字呈現方式可能造成的誤解

統計數字有利於吾人掌握整體的特徵，然而使用本研究的統計數字要注意三個地方：

1. 在社會崩壞的三個指標當中，均是以十萬人為基礎換算的，乍看之下，大埔

鄉的自殺率為 56.47，幾乎是水上鄉的兩倍。但是實際上大埔鄉的人口數只有 3542 人，故不應被放大的數字給震攝住，而驟下處遇。56.47 應該是提醒關心自殺問題的人士，要注意自殺對人口稀少的鄉鎮所帶來的心理震撼。

2. 若吾人以實際上自殺人數來看，大埔鄉的自殺人數是 2 人，而水上鄉的自殺人數卻是 15 人，水上鄉的自殺人數全縣居冠。自殺對家庭的負面影響十分深遠，而且自殺的氣氛會擴及到家庭以外，因此不要因為實際發生數值少，就低估它的警告意含，而應以流行病學的觀點來審慎對待。
3. 第四章各表均依程度來依序分組。分組的等第重要，但是組間差距的數值沒有意義，這是在觀察各組數值中需要注意到的數學性質。

## 第二節 建議

本研究以社會融合的觀點，探討社會資本對福利社區化的意義，以及地方基層組織在福利社區化中所扮演社會教育者的角色。研究者有下列建議：

### 一、人力資本決定家庭內社會資本的多寡，應正視家庭內人口結構的各別功能與需要

家人相處的時間和相處的品質，決定家庭內社會資本多寡。以農為主的嘉義縣，老人獨居比率為 3.07%，是中低及低收入戶且為獨居老人者有 596 人，占老人比率中的 0.78%。超過 90% 的老年人口是本縣農業經濟的主力，在經濟、社會與政治層面上均為優勢族群，而隔代教養也有效的克服勞動人口外流造成的親子關係疏離的問題，因此老年人口為嘉義縣的珍寶。

女性不僅是經濟市場的勞動人口，也是家庭內的主要照顧者，然而跨國婚姻中語言與文化的差異不利於婦女積極發揮個人的人力資本。因此外籍配偶最需要的是培養其語文能力和識字能力，幫助他們快速融入台灣社會。開發農村婦女的人力資本方案有必要配合本縣的發展方向加以規劃與安排，才能達到學有所用的目的。

0-14 歲的兒童需要家庭和學校兩方面的配合。學校的教職員工不僅教育程度高，而且資訊充沛，資源整合與運用的能力也較強，故尤其能夠協助隔代教養家庭及國際婚姻的家庭克服家庭內教育資源不足的問題。

### 二、地方基層組織聚合鄉鎮內各種人情與關係，「清流共治」是建立互信、互惠與累積社會資本的關鍵

血緣、居住地、宗教信仰、個人志趣和職業是五種凝聚社會的力量。正式的社會組織具體的將鄉鎮內各種人情與關係呈現出來，但是非正式的社會組織以及機動性的人際互動更是決定能否累積社會資本的關鍵。在派系分明的社會結構之下，「清流共治」是落實互惠的社會規範、建構互信的社會結構，與累積社會資本的關鍵。

### **三、離婚、犯罪與自殺是社會崩壞的結果，應以此作為社會教育的方向與社會福利的效標**

失去信心迫使個人採取極端的激烈手段，而離婚是犯罪與自殺的根源。社會福利的工作不僅要讓弱勢者獲得較好的生命機會，以維持個人的尊嚴，更應從代間契約的觀點，追求祖孫三代之間的尊嚴與繁榮。因此離婚率、犯罪率與自殺率應是社會福利服務的效標，而社會教育的方向，也應是致力於促進高風險家庭健全發展。

### **四、福利社區化能縫合社會排斥造成的裂痕，非營利組織應審慎研判社會問題**

黃光國（2000）以行為科學的角度來研究社會行動的基礎，指出推動福利社區化，必須將資源動員的層次分為政策規劃的高層領導者、擬訂工作計劃的中層管理者，以及達成組織目的的基層管理者三個層次。

#### **(一) 利用現有的行政組織以及地方基層組織的規劃社會教育的題材**

嘉義縣的發展方向是根據歷史的經驗與縣市發展的定位來了解本縣的特色，找出適合自己的生存空間，並積極爭取中央的補助，以維持縣政的正常運作。行政院甫推出的「台灣健康社區六星計畫推動方案」以社區營造的方式，將推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升，打造一個安居樂業的「健康社區」（行政院，2005）。社區營造工作需要各局室主管深入了解該部門負責推動國家政策發展成工作計劃時，可能遭遇到的問題，以及各項問題的解決方案，一旦面臨問題，能夠很快的擬訂解決問題的工作計劃，並且組織下級幹部，把問題解決掉。

地方基層組織的工作除了「社區自我診斷」和「社區自主提案」之外，最重要的就是擬定執行計劃，之後負責教導基層人員規章制度，以及與職務有關的各種工作技術。規章制度與專業知識中屬於一般性知識的，可以由訓練部門或是外聘專家來指導，而實務工作訓練，則必須由有實務工作經驗的基層幹部來執行，而實務技術指導的學習規範以一人教十人為最有效率，而且要讓所有學員熟悉各

種不同工作方式，以及熟習案例，以供臨機應變。

## **(二)運用地方基層組織現有的關係網絡推動社會教育工作**

黃光國(2003)以社會資源理論研究國人運用社會資源的方式，將人際關係分成工具性關係、混合性關係和情感性關係。國人的社會互動法則最強調情境的適用性，但是西化的影響和大眾傳播力量強大，台灣社會發生三個重大的改變，一、許多人採用「個人主義標準」作為日常生活中行為的準則及主要動機來源；二、由於市場機能擴大，人們更有機會建立工具性和公平性的關係；三、私人企業採用普遍性的管理規則，增加效率。

有關社會福利服務輸送的研究多數從理性的觀點，分析個案與福利服務機構、福利方案之間的工具性關係。建立工具性關係的最終目標是希冀某些實體上的回報，感情投入程度有限，因此若方案內容不符合弱勢族群的實際需求，弱勢族群便不會將時間配置在不合用的福利服務方案上。

## **(三)社會福利機構深入探討社會問題，並依照常態／機動與主導／協辦來規劃社會資源**

地方性的社會福利機構是政府部門的夥伴，但因長期以來社福機構著重在執行機構使命，著重在直接服務方面，依賴政府提供資訊、個案與資源，較少從研發的角度各資源規劃的觀點來整合社會資源。地方基層組織的條件不同，整合社區資源自當應依常態/機動與主導/協辦兩個向度來規劃安排社會資源，社福機構以議題作為連結派系縫合社會口。



## 參考書目

### 一、 中文部份

中國時報

2004 娘家媽媽--外籍新娘\靠山。中國時報 93 年 12 月 19 日 C3 版。

王宏仁

2004 婚姻移民的現況及其解析與談回應 1。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 28-30。

王培蓉、鄭欽龍

2001 社區居民集體行動之研究—多納村民對森林議題反應之個案分析。台大實驗林研究報告。第 15 卷第 3 期，頁 223-235。

王順民

2002 老年經濟安全保障的迷思與弔詭—幾項初步的考察心得。國家政策論壇，第二卷第三期頁 26-37。

古允文

2002 世代契約與凝聚—老人經濟安全政策走向的思考。國家政策論壇，第二卷第三期頁 13-21。

江明修、鄭勝分

2004 從政府與第三部門互動的觀點析探台灣社會資本之內涵及其發展策略。理論與政策第 17 卷第 3 期，頁 37-58。

吳姿蓉

1998 現代老人問題、理論與福利。訓育研究，頁 8-13。

吳學燕

2004 我國移民政策與輔導之探討。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 66-85。

呂朝賢、郭俊巖

2003 地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例。社會科學學報第 11 期，頁 143-188。

李宗勳

2002 社會資本與社區安全之初探。中國行政評論第 11 卷第 3 期，頁 1-44。

2003 「結構孔道」的理論初探與安全社區個案分析。中央警察大學警學叢刊第 34 卷第 3 期，頁 171-304。

李瑞金

2004 新移民女性的文化適應問題--以外籍配偶大陸配偶爲。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 44-51。

周新富

2003 家庭社會資本組成構面及其與學習結果之關係。台灣教育社會學研究三卷二期，頁 85-112。

林南

2001 社會資本：爭鳴的範式和實證的檢驗。香港社會學學報。第 2 期頁 1-38。

林顯宗

1995 我國高齡化社會的到來—以高齡者的就業與安養爲中心。人文學報，第 2 卷第 19 期頁 45-57。

邱汝娜、陳素春、黃雅鈴

2004 照顧服務社區化—當前老人及身心障礙者照顧服務之推動與整合規劃。社區發展季刊，第 106 期頁 5-23。

施教裕

1992 社區老人福利服務對老人身心健康之影響評估。社會工作學刊，頁 73-91。

洪博學

1992 「照顧」與「再生」--追求前瞻性的老人福利政策。關愛雜誌，8 月號頁 32-33。

胡美珍

1991 社區老人服務的樞紐者：個案管理及服務協調。社區發展季刊，第 55 期頁 121-127。

柴松林

2004 婚姻移民的現況及其解析。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 6-27。

張宏哲

2002 社區老人使用福利服務的情形及其相關因素之探討：以台北縣爲例。吳

社會工作學報，第 8 期頁 183-232。

張培新

2003 天主教在台灣社會服務的一般性考察：社會資本的觀點。玄奘學報第 6 期頁 137-178。

許崇憲

2002 家庭背景因素與子女學業成就之關係：台樣本的后設分析。中正教育研究第 1 卷第 2 期，頁 25-62。

郭素娥

1992 談老人和醫療福利政策。關愛雜誌，8 月號頁 24-25。

陳珮淇

1999 社區組織在老人服務中的角色。社會福利，88 年 6 月號頁 55-56。

陳敏麗、施春合、施國正

2003 社本與社區健康營造。台灣醫學 7 卷 5 期頁 780-785。

傅篤誠

2003 非營利事業行銷管理。嘉義市：中華非營利組織管理學會。

黃光國

2000 人情與面子：中國人的權力遊戲。中國人的權力遊戲，頁 7-56。台北：樂學書局。

黃光國

2000 王者之道。台北：樂學書局。

黃家齊

2003 團隊多元化與知識分享及創新—社會資本之中介效果。管理與系統第 10 卷第 4 期，頁 471-498。

楊三東

1991 我國老人福利政策之探討。中山學報，第 12 期頁 159-177。

楊培珊

1999 台北市獨居老人生活暨需求概調查—以文山區為例。台大社會學刊，第 27 期頁 143-188。

楊培珊、吳玉琴

2003 台灣非營利老人福利機構現況分析初探。東吳社會工作學報，第 9 期頁

45-74。

葉肅科

2004 外籍配偶家庭：社會資本與社會凝聚力初探。社區發展季刊，105 期頁 133-149。

葉肅科

2004 婚姻移民的現況及其解析與談回應 2。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 31-33。

葉毓蘭、李政峰

2002 以信賴為基礎的社區警政作為。中央警察大學警學叢刊，第 33 卷第 3 期頁 1-24。

廖小健

2003 全球化時代的世界華商網絡：發展、潛力與作用。東亞季刊，第 34 卷 3 期 1-13 頁。

廖元豪

2004 考試及格才能當台灣人?--評國籍法修正案關歸化條件之新規定。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 34-43。

蔡必焜、王俊豪、卓正欽

2002 社會資本與永續社區發展。台灣鄉村研究第 3 期，頁 53-76。

蔡吉源

1995 論台灣地區社會資本、社區意識與社區社會之重建。台灣經濟。第 228 期頁 1-12。

鄭惠玲、江東亮

2002 台灣的社會資本與自評健康。台灣衛誌第 21 卷第 4 期，頁 289-295。

鄭錫鏞

2002 社會資本與政府再造。財團法人國家政策研究基金會。國政研究報告，憲政研 091-024 號。

謝俊義

2002 社會資本、政策資源與政府績效。公共行政學報第 6 期，頁 87-122。

簡春安

2004 外籍配偶的婚姻生活適應。中華救助總會社福利論壇。台北：婚姻移民  
--外籍配偶與大陸配偶問題及對策。頁 52-64。

社團法人嘉義縣生命線協會

2005 嘉義縣生命線協會網站。 <http://www.chiayilife.org.tw/>

嘉義家扶中心

2005 嘉義家扶中心服務網。 <http://www.chiayi.com.tw/>

嘉義縣政府

2005 主計室 9 2 年縣府統計資料。 <http://www.cyhg.gov.tw/16/accounting>

我的 E 政府

2005 網路村里 <http://village.nat.gov.tw/dept/index.jsp?vcode=37650>

## 二、 英文部份

Coleman, James

1988 Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of  
Sociology, Vol. 94 : 3 , pp.S95-S120.

Putnam, Robert

1995 Tuning In, Tuning Out : The Strange Disappearance of Social Capital in  
America. Political Science & Politics, pp.664-683.

Granovetter, Mark

1985 Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness.  
American Journal of Sociology, Vol. 91 : 3 , pp.481-510.