

國際社會福利協會中華民國總會代表團出席
第三十二屆國際社會福利協會全球會議

報告書



國際社會福利協會中華民國總會 編印

中華民國 95 年 9 月

目 錄

壹、前言	2
貳、會議議程	4
一、大會議程表	4
二、研討會規劃概念	6
三、議程概況	6
四、巴西利亞與巴西概況	7
五、東北亞地區（NEA）會議概況	8
參、會議紀要	11
一、全體大會（Conference）	11
二、分組會議（Symposium）	12
三、工作坊（Workshop）	17
肆、機構參訪	88
一、Work/ Generation of Income : Brazil Table	88
二、Child : SESC TAGUATINGA SUL	89
伍、心得與建議	76
陸、附錄	
一、翁毓秀教授 Poster 文章全文	93

壹、前言

國際社會福利協會（International Council on Social Welfare，簡稱 ICSW）係國際性非政府組織，於一九二八年成立，會員目前包括有七十個會員國及二十個國際特殊組織；其更是聯合國經濟暨社會委員會（United Nations Economic and Social Council）的顧問，並派有代表在紐約、日內瓦與維也納擔任 FAO，ILO，UNHCR，UNICEF，UNESCO，WHO 等聯合國所屬機構的顧問，其在國際事務上影響深遠。ICSW 的基本使命是以促進社會與經濟發展來減少世界的貧窮，困苦與弱勢團體；重視與保障人類對飲食、住所、教育、醫療與安全的基本權益。ICSW 並深信這些基本權利是自由、正義與和平的重要基礎。同時，ICSW 也希望能增進機會均等、自由表達與人類服務的使用。

該會每兩年舉行全球大會一次，隔年並舉行區域會議。第 32 屆國際社會福利研討會於 2006 年 7 月 16 日至 20 日，在巴西首都巴西利亞盛大舉行，邀請各會員出席並提報論文。本屆研討會內容是以國際社會福利協會 2005-2008 年的全球方案計劃與 2006 年的國際社會政策日「南與北的全球化與發展合作」的宣示為規劃藍圖。

減少貧窮與消除社會不平等一直是 ICSW 的努力目標。2004 年國際貧窮中心（International Poverty Centre）聯合國發展計畫（United Nations Development program）指出每人每天壹美元的貧窮線基準。雖然也引起許多討論，但仍是聯合國目前的重要的世界貧窮參考指標。第 32 屆國際社會福利研討會以『社會包容：面對貧窮與社會不平等』為主題。為期五天的研討會，除了第一天是報到、註冊與開幕典禮，及第五天的技術訪視（Technical Visits）外，三整天的豐富研討議程，共有 3 個大型的研討會（conference），9 場討論會（symposium），46 個工作坊（workshop）及 93 件大型海報張貼，各式主題可說是包羅萬象，共大約有 300 篇文章。研討會主要語言是葡萄牙語，雖然在大型研討會與討論會有同步英文翻譯，但工作坊卻沒有同步翻譯，而且葡萄牙文的文章大幅度超過英文的文章。英文的文章大約只佔 1/6 到 1/7，使得以英文主要語言的參加者收獲大打折扣。若以大會主要語言而言，其實本次研討會或許可說是中南美洲的區域型研討會。

我國自 1970 年加入成為 ICSW 會員國，迄今已達 35 年之久。中華民國總會目前會員包括團體會員 95 個與個人會員 200 個，會員在政府部分、學術界與民間機構均扮演重要角色並具社會影響力。不論世界會議或區域會議，我國每年均組團出席，一方面履行會員義務，一方面吸取社福新知並交換經驗。本次會議臺灣有羅秀華教授提出論文於會議中發表與研討。

本次國際社會福利協會中華民國總會出席第三十二屆國際社會福利會議代表團名單如下：

團長

翁毓秀 國際社會福利協會中華民國總會理事
靜宜大學青少年兒童福利系教授

團員

何明寮 內政部社會司副司長
杜慈容 臺北市政府社會局社會救助科專員
陳淑敏 行政院原住民族委員會衛生福利處副處長
陳坤皇 內政部兒童局主任秘書
賈裕昌 行政院第一組科長
鄭逸驊 財團法人私立天主教華光智能發展中心組長
賴緣如 臺中市政府社會局婦幼福利課課長
藍福良 行政院勞工委員會勞工福利處處長
羅秀華 輔仁大學社工系助理教授

(團員依姓氏筆劃排列，全團共計十人)

貳、會議議程

一、大會議程表

Sunday - July 16	
9:30 as 15:00	Registration
16:00pm ~18:00pm	Conference Opening
18:00	Cocktails
Monday - July 17	
9:00 am - 10:30 am	Conference - Poverty and social inequality on Waste Century Aldaíza Sposati- Brasil Alfredo Bruto da Costa – Portugal
10:30 am - 11:00 am	Break
11:00 am - 12:30 pm	Symposium-Simultaneous I - Work and its transformations Gerry Rodgers OIT – Suíça Cláudio Deddeca - Brasil II - Poverty and Inequality: Challenges for education Rosane Mendonça – Brasil Asfredo Astorga - Chile Vitor Barbosa - Angola III - Social Inclusion Raquél Tiramonte – Argentina Chong Chan Yau – Hong Kong Vicente de Paula Faleiros – Brasil
12:30 pm - 2:00 pm	Lunch
14:00 as 15:00	10 Workshops + 1 Workshop do ICSW
15:00 as 15:30	Coffee Break
15:30 as 16:30	10 Workshops + 2 Workshop do ICSW
4:30 pm - 5:30 pm	Workshops Especial
17:30 as 18:00	Pôsteres
20:00	Dinner
Tuesday - July 18	
9:00 am - 10:30 am	Conference - Ethics and solidarity for a more equitable world Carlos Moore – Cuba Maria Betânia Ávila - Brasil

10:30 am - 11:00 am	Break
11:00 am - 12:30 pm	Symposium-Simultaneous I - Human Rights today Guilherme de Assis Almeida –Brasil Tassadit Yacine – França Aucan Huilcamar - Chile II - Ethics and Media. Eugenio Bucci – Brasil Manoel Manrique – Colômbia III - Ethics and Silent Violence Amélia Valcarcer – Espanha Padre Julio Lancellotti – Brasil Padre Uberfil Monzón – Uruguai
12:30 pm - 2:00 pm	Lunch
14:00 as 15:00	10 Workshops + 3 Workshop do ICSW
15:00 as 15:30	Coffee Break
15:30 as 16:30	10 Workshops + 4 Workshop do ICSW
4:30 pm - 5:30 pm	Workshop Especial
17:30 as 18:00	Pôsteres
18:00	Ending Session
8:30 pm	Cultural Event

Wednesday - July 19

9:00 am - 10:30 am	Conference - World commitments for human and social development Candido Grzybowski - Brasil Hans Van Ewick - Holanda \
10:30 am - 11:00 am	Break
11:00 am - 12:30 pm	Symposium-Simultaneous I - Government and Social Welfare Line Bareiro – Paraguai Sonia Fleury – Brasil II - Objectives for this Millennium - victories and challenges Ana Peliano – IPEA/Brasil III - The organizations of civil society and their action Lílian Celiberti – Uruguai Sergio Haddad – Brasil Ziad Abdel Samal - Libano
12:30 pm - 2:00 pm	Lunch

14:00 as 15:00	10 Workshops + Workshop do ICSW + 1 Workshop Especial
15:00 as 15:30	Coffee Break
15:30 as 16:30	Workshop Especial + Reunião de Lideres da América Latina
4:30 pm - 5:30 pm	Closing Ceremony
8:30 pm	Closing Dinner
Thursday - July 20	
9:00 as 18:00	Technical Visits

二、研討會規劃概念

在三天的完整議程中，每一大型研討會的主題與當天的三個討論會是相互延續與連結的，第一天的研討會主題是一消逝世紀中的貧窮與不平等，緊接著三個與主題配合的討論會主題分別從工作、教育與社會包容的角度來討論貧窮與不平等。第二天的大型研討會主題是以道德與團結來建構一個較平等的世界；與研討會主題搭配的討論會主題分別為今日的人權、道德與媒體及道德與沉默的暴力。第三天的研討會主題設計為：全世界對人類與社會發展的承諾，如何達到全世界對人類社會發展的承諾呢？主辦單位規劃設計了三個討論會進行討論，其主題分別為政府的社會福利、新世紀的目標所面對的成就與挑戰及公民社會組織在面對人類與社會發展上應有的行動。從大型研討會與討論會主題規劃與設計可以了解主辦單位，巴西國際社會福利服務合作中心（CBCISS）的細心規劃。

在工作坊方面，依國際社會福利協會建議將工作坊分為五大工作坊組：第一組討論各式各樣的減少貧窮的作法；第二組檢視一個全國性保護傘型的組織如何能夠從發展參與全國減少貧窮的過程中建立信譽；課題包括：如何建立成員們的信任？建立政府對機構的信譽？如何尋求資源來運作等。第三組工作坊標題重點在於建立政策優先順序及影響政府預算的過程。第四組的工作坊討論，北-南的合作，以芬蘭（Finnish）與桑坦尼亞（Tanganian）的合作計畫。討論的議題包括：南與北的合作，獲得資源，合作者間的契約，向捐贈者報告與對捐贈者的責任，及後續的過程等。重點在於如何使合作關係持續與結果的聚焦。最後一組工作坊的議題為發展區域計畫，議題包括：建立區域政策，取得全國性活動所需資源，建立領導能力，與區域內政府和國際組織連結等等。從五組工作坊議題的建構可以看出，第 32 屆全球性社會福利研討會希望能藉由全球性會議來推展 ICSW 2005-2008 年的全球性計畫（Global program），其中，北與南合作計畫（North-South Partnerships）更是推動全球合作的核心計畫，藉由 ICSW 的北部會員國來推動更有效的海外社會與經貿發展協助。目前歐盟的會員國投入較踴躍也更期待由於這些國家的帶動全球經濟與貿易發展使其更具社會責任。

三、議程概況

三整天的研討會，有三場大型的研討會，每場為時 90 分鐘，邀請所以與會人員參與。大

型研討會的主題分別是消逝世紀中的貧窮與不平等，以道德與團結追求一個更平等的世界與全世界承諾的人類與社會發展。一場研討會都有兩名知名的學者或機構領袖針對主題發表論文。著名的發表人包括：巴西大學教授、葡萄牙社會經濟委員會會長、古巴加勒比大學研究教授、荷蘭與 ICSW 歐洲區會長等等。

在三天的議程中，每天都有三場同時進行的、為時 90 分鐘的討論會，有三個不同的主題分別是工作和其轉型，貧窮與不平等對教育的挑戰，社會包容三個主題；第二天的三個主題分別是今日的人權，道德和媒體及道德與沉默的暴力等三個主題；第三天的三個主題則分別為政府與社會福利，21 世紀需克服的挑戰目標及公民社會組織與其行動。在工作坊方面，共收集 162 篇文章，大會依性質相同或相似的主題共規劃了 46 個工作坊，每個工作坊包括 3-4 篇文章，共有 23 篇是英文著作。只有三個工作坊是全英文的發表文章，其他少數以英文發表的文章則零星分散與其他工作坊場次。在大型海報展示部份，共有 93 個海報展示，絕大多數都是葡文的研究報告或論文展示，只有 6 篇文章是英文著作，其餘的為葡文、法文與西班牙文。

四、巴西利亞與巴西概況

（一）巴西概況

巴西全名巴西聯邦共和國是拉丁美洲最大的國家，人口數一億八千萬人居世界第五位。領土位於中南美洲與烏拉圭、阿根廷、巴拉圭、玻利維亞等國，巴西擁有遼闊農田與雨林。國內生產總值位居南美洲第一，世界第十。

巴西利亞由於曾經為葡萄牙統治，官方語言為葡萄牙文。1988 年通過憲法，規定聯邦政府，由 26 個州及二聯邦區組成，總統與副總統為民選投票產生，任期四年，內閣由總統任命，立法機構有參、眾兩院，參議院由每州選三名議員組成，任期八年，四年改選 1/3，後四年改選 2/3，眾議院 5/3 席按人口上比例選出，任期四年。

巴西境內擁有著名的亞馬遜雨林，世界最大流量的亞馬遜河通過境內，其支流形成世界著名的伊瓜蘇瀑布，全境大部分處於熱帶氣候，亞馬遜平原為赤道多雨氣候，雨量充沛。巴西經濟與地理、氣候有很大關聯。農業、採礦業、製造業和服務業最發達，主要出口是咖啡，大豆，鐵礦石等。

巴西人口中大西洋與內陸人口種族文化差異顯著，南部地區多以歐洲血統，有義大利、德國、葡萄牙、西班牙、波蘭等國；北部與東北部的居民多為土著、與非洲血統。巴西人信仰多為天主教與基督教，里約熱內盧有世界最大的基督雕像。巴西人熱愛足球，曾經奪取五屆世界盃足球冠軍的紀錄，可稱為足球之國。

(二) 巴西利亞概況

巴西首都在巴西利亞 (Brasilia)，最大城市是聖保羅 (San Paulo)，里約熱內盧是其舊首都。巴西利亞位於巴西聯邦區，是康比契克總統下令，以新市鎮方式規劃興建，其城市規劃與大膽設計及人口快速增加而著名，巴西利亞於 1956 至 1960 年間興建，至 1960 年 4 月 21 日起成為巴西首都。巴西利亞地處南緯 15°45' (15.75°)、西經 47°57' (47.95°)，位處平均海拔 1000 米的巴西中部戈亞斯州高原，馬拉尼尼翁河和維爾德河匯合處的三角地帶。1987 年 12 月 7 日，聯合國教科文組織宣佈巴西利亞為世界文化遺產。巴西利亞原來的規劃人口是 50 萬人，但 2004 年時估計已有 220 萬人口(包括周圍被稱為衛星城市的城鎮)。被稱為 Plano Piloto 的中巴西利亞有約 20 萬人口，在北翼仍有土地可供發展。大多數人口居住在那些衛星城市，當中最多人口的 5 個衛星城市均有超過 10 萬人口。有相當部份的人口居住在包圍巴西利亞的 Goiás 邦的城市中。巴西利亞只是所屬的聯邦區(佔地 5,822 平方公里)內 29 個行政區之一。正式來說，只有 Asa Sul (南翼)、Asa Norte (北翼)及中央的 Plano Piloto (Pilot Plan) 才是巴西利亞的一部份，但巴西利亞一詞常被用於稱呼整個巴西聯邦區。

聯邦區內的交通主要依賴公路和公共汽車，一個基本的地下鐵路系統(The Brasília Metro) 連接巴西利亞和一些衛星城市，然而未有伸延至巴西利亞北部城區。巴西利亞和聖保羅有鐵路連接。

巴西利亞的道路連接全國各地，亦有全國第三大空中交通量(2005 年時)的庫比契克總統國際機場，不過大多數國際航班仍需經過聖保羅和里約熱內盧。

巴西利亞主城市規劃師是盧西奧·科斯塔(Lúcio Costa)，市內大多數公共建築物的主建築師是奧斯卡·尼邁耶(Oscar Niemeyer)，而景觀設計師則是 Roberto Burle Marx。城市規劃以 Le Corbusier 的意念為基礎。科斯塔 (Costa) 為巴西利亞作了詳細的規劃，指明住宅區和商業區的分佈，又限制工業區的位置，以及若干建築物可以在何處興建及它們的可建高度等。科斯塔堅持巴西利亞的外形應該像蝴蝶，不過大多數人認為它更像飛機。「飛機」的「機身」是政府各部門、國會及其它政府建築物集中地，由尼邁耶 (Niemeyer) 設計的一座具未來風格的教堂亦在其中。市內有一座高聳的電視塔，在上面可飽覽全市和湖的景色。「機翼」被稱為南翼和北翼，各約 7 公里長。寬闊的高速大道連接南北兩翼，中間穿過一個中央公共汽車站，那裡亦是銀行區及酒店區。大道兩旁有很多住宅區，商業街道分隔了它們，綠化區和樹木令這些區域變得更怡人。

五、東北亞地區 (NEA) 會議概況

(一) 會議概況

東北亞會議在 7 月 20 日下午六時於 SESI 大樓 6 樓 Granada 室舉行。議程除在確認上次會議紀錄 (吉隆坡，馬來西亞，8/15,2004) 之外，重要討論議題包括：下屆東北亞地區會長及財務長，2007 的區域性研討會及 NEA 未來的活動方向，東北亞財務報告，東北亞活動報告等。

東北亞會議出席代表包括：會長 Dr.Park Jong-Sam (韓國) 及財務長翁毓秀 (台灣) 之外，日本代表為 Mr.Matsuju Chikashi 及其翻譯，韓國代表 Mr.Kim Deuk-Lin 及梨花大學教授 Han In-Young，香港代表為 Anthony Wong 及 Chong Chan，台灣代表為翁毓秀及羅秀華，陳淑敏副處長為觀察員，及東南亞地區會長 Michael Raper 列席報告東南亞地區概況。下屆會長由 Dr.Park Jong-Sam 連任，財務長由翁毓秀連任。2007 年的地區會議主辦國的討論花很長的時間，自從 ICSW 亞太地區分為太平洋東南亞 (ASEAN) 與東北亞 (NEA) 兩大分會後，兩分會各自運作。2005 年原應由東南亞地區的菲律賓主辦，但由於多項因素未能如期舉行，因為有此前例，東北亞區會長 Dr.Park 對於明年會議的主辦國非常謹慎。東北亞地區每年均舉辦非營利組織會議，ASEAN 在會長 Michael Raper 積極促進區內國家合作的努力下有顯著的成果，雖然 2005 年菲律賓會議無法如期舉行，但 ASEAN 仍有相當的企圖心，ASEAN 國家將在九月份有個會意，將會討論及決議是否舉辦 2007 年的會議，並將決議由那一國來辦。本次東北亞會議在熱烈討論之後，決議，若 ASEAN 決定不舉辦 ASEAN 東北亞區域將由韓國主辦 2007 年的會議並邀請 ASEAN 的國家參與。因此截至目前為止 2007 年的地區會亦在何時何處並未定。至於東北亞地區國家活動的未來方向仍朝向一年一度的東北亞區議會會議的如期舉行，以加強區域內非營利組織的合作。

(二) 東北亞地區活動報告

台灣與香港提出了舉辦活動報告，韓國與日本並未提活動報告，今將台灣與香港活動做簡要報告。

一、台灣社會福利協會的活動報告

1. 參予第十屆台日韓會議：此會議於 2005/8/2-4 日於日本舉辦，台灣有 11 位民間組織的高階人員參加，並發表三篇論文，與日韓分享交流台灣的社會福利經驗。會後規劃完善機構參訪讓與會者印象深刻。
2. 分別在北中南舉辦三場研討會
 - (1) 舉辦兒童隔代教養議題研討會
此座談會於 2005/4/26 於靜宜大學舉辦，參加人數來自各大學社工系所師生、實務機構工作者、學者專家與政府部門等共計 200 人。共有七篇論文發表及六位回應人發言與撰稿，並於當中交換分享相關的經驗。
 - (2) 舉辦老人照護與服務連結研討會
此研討會於 2005/10/5 在兆如老人安養護中心舉辦，有超過 200 名來自社會福利組織及相關系所師生參予，會中有兩場主題演講之論文發表、並有數十個來自民間社會福利組織負責人針對老人照護與服務議題進行討論與經驗分享，並在未來服務策略及政府相關政策上提供意見。
 - (3) 舉辦非營利組織募款議題研討會
非營利組織研討會 2005/11/2 在高雄舉辦了非營利組織募款議題研討會，有超過 100 位人員參予，當中有許多對募款及募款運用，寶貴的經驗被交換及討論。
3. 舉辦第十一屆台日韓民間社會組織會議

此會議於2006/6/20-22於台灣舉辦，有41位來自日韓台的民間社會福利組織 主管人員參予此交流計畫，且有六篇論文依主題「社會政策議題與社會正義」於會議中發表（一國兩篇），很多對政府與民間組織關係建立的寶貴經驗於會議中被分享。除論文外，政府與民間機構的建立積極關係的經驗的交換與討論，也是研討會另一個重點。

二、香港社會福利協會的活動報告

1.參與資訊社會高峰會（2003-2005）

2005 是高峰會的第二階段，在 Tunisia 舉行會議來檢視各國與各地區 的進展狀況。香港社會福利協會從政府與商業部門獲得支持，組成三方合作關係，建立了數位團結基金（Digital Solidarity Fund）。數位團結基金是高峰會與協會在第一階段的努力目標用來支持協助建立數位橋樑的方案。香港的計畫在聯合國第一階段的進展報告（Progress report）中被評為是最好的方案之一。

2.CIVICUS 公民社會指標計畫

CIVICUS 是一個國際組織，它關切公民動員與 NGO 的參與。幾年前他們開始全球性的公民社會指標（Civil Society Index，簡稱 CSI）的研究計畫，邀請來自世界各地區或各各研究者，香港社會福利協會是其中一個夥伴，來探討協會在香港的活力，活動與對公民社會組織（Civil Society Organization，簡稱 CSO）的影響。這個方案在香港一些學者的努力下才剛完成。

3.香港地區性對兒童體罰的研究

香港兒童保護策略聯盟完成為期一年的兒童體罰研究，本協會是六個聯盟機構之一。

4.參與國際會議與聯盟

香港社會福利協會積極參與並在香港舉辦研討會。香港參與了兒童權利會議（Convention on the Rights of the Child，簡稱 CRC），國際經濟社會與文化權盟約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱 ICESCR）。香港將在 2006 年 8 月組團前往紐約參加消除對婦女的所有歧視會議（Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW）報告的公聽會。

5.過境社會發展問題與大陸交換意見

香港與大陸的經濟合作產生了許多過境的社會發展問題與需求。協會在 2004 年 12 月與中國社會工作者協會在廣州主辦了香港-大陸社會福利發展會議。此次會議是 1980 年以來的第五次。2005 年 10 月，香港社會福利協會與廣東公民事務部就老人過境退休可能性的研討會。

6.韓國社會企業的訪問學習

由於許多社會福利組織或自助組織經常自行組織或使他們的案主充權來經營小型企業，例如生產或經銷手工藝品、經營餐廳或經營設計與印刷商店等。最近在韓國社會福利協會與韓國社會企業發展機構的協助下組成了學習之旅。

7.即將舉辦第五屆醫療與心理衛生社會工作研討會

本會於 2006 年 12 月 10-14 日將與其他四個香港組織共同舉辦第五屆醫療與心理衛

生社會工作研討會，主題為：和諧地生活，促進創造性能量，預計將有 1000 人參與。

--靜宜大學青少年兒童福利系翁毓秀教授整理

參、會議記要

一、全體大會 (Conference)：

◎公民權與消除貧窮 (Citizenship and the eradication of poverty)

By Hans Van Ewijk

ICSW 歐洲區域會長；Holland ICSW 會長

在邁入新世紀時，貧窮問題仍是全世界共同關注的問題。千禧年第一個十年的消除貧窮目標有三：

- 一、 至 2015 年能使生活在極端貧窮的人減半。
- 二、 成本與負擔需能夠依據公平與社會正義的基本原則來分配。
- 三、 不要浪費任何努力來拯救大約 10 億處在極端貧窮或不人道生活中(包括婦女與兒童)的人。我們承諾要使全人類每一個人都具成長的權利及使人類免於匱乏。

我們可以看到目前的世界現象：

- 一、原來有 28%的人口生活於每天少於一美元降至 21%
- 二、平均壽命增加了兩歲，但在某些地區則大幅度的降低。
- 三、全世界與國家的貧窮差距持續增加。
- 四、需要 800 億美元來滿足基本的健康、醫療與教育，尤其是開發中負債的國家。

全球性的經濟停滯已經持續了相當長的一段時間，探究經濟停滯的原因不外有三：

一、缺乏地方的政治使命

地方性缺乏政治團結，無法形成堅強的基礎，更無法在地方落實，進一步造成提昇經濟的動力。

二、管理上的錯誤

經濟全球化的發展趨勢，快速發展，在很多地區也許是經濟結構或地方或國家的經濟體大小範圍不同，僵化的管理策略無法回應排山倒海的全球化經濟發展。

三、利益衝突

不同立場常形成利益衝突，雙贏的行動策略尚未成熟，仍待努力。

在世界各國可以看到在追求公民權與努力消除貧窮的過程中，地方或國家都努力尋求轉型，希望藉由轉型能提昇公民權與消除貧窮的現象。不同層面的轉型，列舉如下：

- ◎ 國家經濟→市場經濟
- ◎ 國家→公民社會
- ◎ 國家→地方
- ◎ 福利→工作福利
- ◎ 平衡的→經濟成長
- ◎ 普及性→前後關聯性

對於追求公民權和消除貧窮的道路上，我們的確設定好目標，但到目前為止並未能達到目標。同時，ICSW 世界各地區的分會都各自發展出行動策略，茲將 ICSW 歐洲地區分會在公民權與消除貧窮上的策略簡單介紹如下：

◎改善南與北的對話

南與北的發展差異，更需經由南與北的對話來促進彼此的發展。

◎強化同時使公民社會發聲

公民社會是自由民主的基本模式，促進公民社會的穩定發展才能形塑堅固 的基石。

◎促進社會團結與社會權並視為是價值與目標

南與北對話的目的之一，即在於藉由對話來促進社會團結，也藉由對話來增進了解與增進彼此的信任，進而能提昇社會權與公民權。

◎促進社會政策的發展

經由社會政策的形成與執行，使面對未來的挑戰是令人興奮的與逐漸強壯的。

--靜宜大學青少年兒童福利系翁毓秀教授整理

二、分組會議（Symposium）：

(一)主題安排:

7月17日

1. work and its transformations (工作與轉型)
2. poverty and inequality: challenges for education (貧窮與不平等：教育的挑戰)
3. social inclusion (社會融合)

7月18日

1. human rights today(今日的人權)
2. ethics and media (倫理與媒體)
3. ethics and silent violence (倫理與靜默的暴力)

7月19日

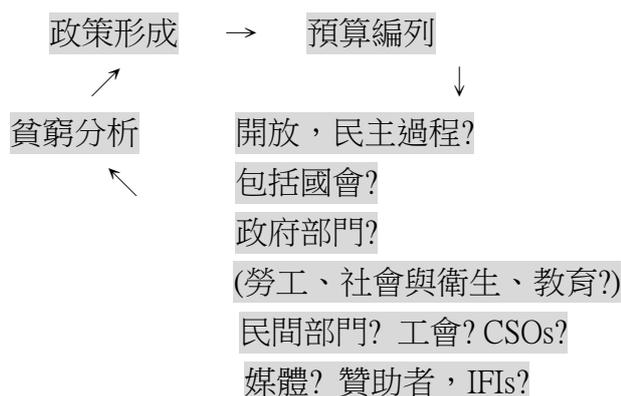
1. government and social welfare (政府與社會福利)
2. objectives for this millennium—victories and challenges (千禧年的目標：勝利與挑戰)
3. the organizations of civil society and their action (市民社會的組織與其行動)

(二)內容概述

而 PRS 與結構調整方案的差別為何? 針對 2006 年的全球進程提及:

1. 哥本哈根 95 年社會高峰中，強調促進就業與社會融合。
2. 世界銀行與國際貨幣基金會: 1999→PRSP→PRS
3. 2000 年千禧高峰會，提出千禧年發展目標(MDGs)
4. 巴黎宣言中提及「和諧/援助」
5. 2005 年 9 月=WSO 世界高峰會議，並發展聯合國-GA (2006 年 6 月 30 日)
6. 經濟與社會平衡，回歸哥本哈根完整方案，希望提供所有人優質的工作。
7. 社會整合/ 融合訴求。

部分發展原因在於世界銀行與國際貨幣基金會與聯合國間的不平衡狀態。原則上，世界銀行與聯合國應該促進平衡而永續的權利與社會正義的發展進程。藉以提供所有人優質的工作，促進經濟與社會的平衡發展。其中經濟層面著重就業與世代課題，社會層面著重權利、保護、對話和性別平權等。於歐盟的優質工作國家方案 (DWCP) 中，需要贊助者與 ICSW 發展新的角色與技術，包括監控貧窮處境，進行誰來參與? 和誰發生影響力? 等的成員分析，以及公共財政管理課題等。於討論參與過程品質時，參酌這樣的架構:



(2) 影響政府及其預算的巴西經驗 (Mariana Raposo)

- 參與式的預算，有大眾參與，改善國家對市民社會的控制。
- 三個時期：前期經驗，1978-88，都會政府。PT 實施，1989-92。都會與國家政府在方法論上的採用，1992-
- CNI 的代表行動。Industry National Confederation 工業國家聯盟—在工業倡導的領導，議程界定、定位界定、規劃和執行影響行動、溝通。參與。

(3) 巴西的身障津貼持續現金給付方案分析 (Medeiros, Diniz & Squinca, UNDP: 2006)

提供老人或低所得身障者無條件限制的現金給付，於 1993 年開始實施，提供家庭收入低於四分之一最低工資 (2006 年三月每天約一元美金) 的前述兩類補助對象。此方案的現金給付相當於每月最低工資 (每天四美元)，而此給付獨立於先前的社會安全體系，兩年評估一次。有其專用卡的轉帳，強調個人化而非家庭給付，標的人群有著極端平窮的特質。而補助對象的收入門檻，透過近期的國會檢討中，有以提升為最低工資二分之一之議。

對於身障的範定，於 1995 年時將之範定為「無法復原的生理傷害，無法工作和獨立生活」，目前則依世界衛生組織的「功能、失能與健康的國際分類 (ICF DH)」，反應失能在於障礙與非融合社會環境的互動結果。這當中需考慮社會權的。由於多年來政策實施中發現，對於身障界定與鑑定作為的模糊空間，以致於補助對象高比例是 20 歲以下的年輕傷友及高齡失能者，對於生活與工作能力的界定，有許多的討論與論辯空間。此補助方案對於提供最貧窮的公民，有其實質效益。

(4) 評估公共服務的私有化與商業化能否達成千禧發展目標？

(Bayliss, K. & Tim Kessler ,2006, UNDP, International Poverty Centre.)

由於千禧發展目標 (Millennium Development Goals, MDGs) 著重於協助發展中以及未開發國家想要脫離貧窮，提供所需要的衛生、教育、能源與水等的基本服務。許多國家提說私有化與市場取向會比較有效的規劃方向，但是作者研究中發現，公共服務的私有化與市場取向，並不能夠有效改善貧窮處境的惡化。因此，研究者主張公部門應該就國家資源的調控運用，協助弱勢治理，以及反制社會排除現象等，拿出公部門的責任承擔。

(三) 統籌機構參訪的巴西組織 SESI (Social Service of Industry)：

SESI 著重工業社會服務，表徵社會責任。

60 年前開始推展企業社會責任的努力，其運作是整合於企業體系中，總能因應工業部門的需求而調整步伐。除了提供企業體完整地保護勞工與環境所需法律工具之外，SESI 提供廣泛的社會回應。

為維繫其社會服務提供的龍頭地位，SESI 發展較正向的行動，依著工業 2007 -2015 的策略地圖目標而機動調整。能夠提供工業部門成長競爭所需的教育與知識基礎；有著絕好的網絡，藉以達成任務，提供勞工生活品質、刺激工業體富涵社會責任的管理機制，以及提供巴西具備競爭力而永續的發展基礎。這樣的角色功能是由 2,500 個服務單元共同來執行，這些服務部門分散在 1,800 個城鎮內，包括學校、健康照護部門、運動、文化和休閒中心等。

SESI 也維繫著地方服務方案，以整合方式將服務設置在工作環境中。教育、衛生、安全與環境、休閒、運動和文化與企業社會責任。

(1) 教育

由 SESI 所發展的教育方案著重強化知識社會的勞工基本能力：有彈性、具創造力、企業主義和創新權力等、實際作為上代表雙重挑戰：公民權與生產力的教育。

1. 兒童教育與成人基本教育

SESI 基於公民權的基本價值，提供工業勞工手足的個人和社會的品質發展機會。以創新和整合提案，有良好的設施設備，以特殊的教育部門來融合醫療、休閒、營養服務等。SESI 提供兒童到成人基本教育。基於終身學習理念，SESI 成功發展「Sesinho」方案，提供數千兒童所需的知識與文化素養。

2. 勞工教育/繼續教育

改進工業勞工水平是 SESI 的主要目標之一。因地制宜提供勞工基本和中級教育，嘉惠全國 600 多萬名學生。該方案未僅限於勞工訓練，所提供繼續教育課程有利於養成部門發展的備用技術人員。

3. 專業訓練

在 SESI 與 SENAI 的合作方案「工業學習的國家服務」中，可預見其藉由就業市場安置、社會和生產生活的維繫和成長，來進行市民的促進與養成。

4. 成年和青年的成長按部就班

SESI 提供青年和成年人在就業市場上的投資能量，而能採用進階方法、彈性課程和多層次教室等。

(2) 工作時的保健與安全

SESI 優先考量工作時的保健與安全，與巴西工業公司共同發展服務方案。主要課題在於「保健產業」，促進安全的工作環境與提供勞工擁有較好的生活品質。是由涵蓋全國的 27 個地區部門共同合作，提供相關資訊和臨床治療，除了 STD/AIDS 的預防行動之外，有一般性問診，用藥和糖尿病、躁症等非傳染疾病的處遇等。

(3) 休閒、運動與文化

意識到勞工與家人是社會變遷的重要機轉，SESI 投資更多的志願服務活動，以教育和娛樂手法，將之轉型為拉丁美洲主要和較現代的休閒結構。俱樂部、度假營地、運動場所、健身房、體育館、電影院等，確保勞工與家人、社區有較寬廣的活動機會，並藉以強化工業的整合與生產力。

SESI 的投資在於促進健康、減輕壓力和為勞工工會著想、激勵團隊精神。每年 SESI 安排區域與全國賽事，增進運動員參與國際比賽，提供訓練課程和娛樂活動，幫助形成更動態、專業和對自我潛能的了解。

文化活動也是發展重點，獎勵、表演、電影、音樂等，尊重不同地區的特殊文化。

(4) 企業的社會責任

企業的社會責任逐漸成為管理的一環。新的商業策略在於面對典範的改變。對社會發展和環境保育有貢獻，附加於組織的財務與經濟表現價值。公司被認定有社會責任，SESI 因而發展的服務包括：

1. 工業公司的諮詢

提供工業界針對企業社會責任的管理技巧和特定工具的運用：包括社會平衡、企業的志願服務、雇用身障員工、SA8000 認證、巴西規範的社會責任等。

2. SESI 獎勵工作品質

該獎勵主要目的在於促進巴西工業社會責任的演練。有利於創造職場參與和協力環境，能夠意識到重要價值在於增加勞工生活品質與增加公司生產力的共同利益。

3. 全球行動

藉由與 Globo 網絡的夥伴關係，SESI 每年推出國家凝聚與公民權的大型活動：全球行動。有著國家政府和上千機構與志工的參與，藉以提供教育、健康和休閒等，確保市民權和巴西被剝削人群的生活品質。

4. SESI 的巴西營養促進

藉以調整聯邦政府的零飢餓方案為巴西 SESI 國家健康飲食促進。優先促進各個區域高營養價值的產品消費、垃圾減量和人口健康。

5. 第二階段

主要目的在於增進低收入兒童與青少年的休閒與運動行動，伴隨教育和保健活動。是與運動與旅遊部合作，著重服務全國 7 到 14 歲的數千名兒童與青少年。

--輔仁大學社工系助理教授羅秀華整理

三、工作坊 (Workshop)

(一) 怎樣才算貧窮情況已改善 (Defining pro-poor growth)

作者：Siddiq Osmani University of Ulster, UK

Martin Ravallion (MR) 與 Nanak Kalkwani (NK) 對貧窮情改善之定義有所爭議，主張各有不同：

MR 認為：

貧窮減少時就表示貧窮情況之改善，

本文作者不以為然，認為仍應有其他條件

NK 認為：

窮人受惠比例大於富人受惠比例時，才算貧情況有所改善

本文作者不以為然，提出下列質疑：

假如有二情況

A) 貧窮減少較小，但窮人受惠比例相對於富人受惠比例很大時

B) 貧窮減少較大，但窮人受惠比例相對於富人受惠比例很小時

那種情況才是貧窮有所改善？

以 NK 之定義，A) 情況才算貧窮情況有所改善

但貧窮實際減少較大者之 B) 情況，如不算貧窮情況有改善，恐不甚合理。

所以貧窮情況之改善就含有兩個項內容

1)速率--貧窮在一定時間減少較大，表速率快；反之則慢。

2)性質—即窮人受惠比例相對於富人受惠比例之大小，以其大小，表示性質之差異
作者認為如以性質來表示貧窮情況之改善，只能稱為「成長是否公平」，如僅以此來衡量貧窮情況，其意義不大。

所以，貧窮情況之改善應將上述 1) 速率 - 貧窮在一定時間減少之大小，以及 2) 性質-窮人受惠比例相對於富人受惠比例之大小，二者結合，一併來評估。

但問題是如何來決定 2) 性質 - 窮人受惠比例相對於富人受惠比例之大小？

我們之所以要改善貧窮情況，就是因為對以前情況不滿，所以我們就可以對從前所不滿之情況做為標準來比較。因為使窮人受惠比例相對於富人受惠比例變大，就可以加快貧窮情況之改善，所以當窮人受惠比例相對於富人受惠比例，比較以前不滿情況時之比例時，就表示貧窮情況有所改善。

上述之比較標準會因不同國家，以及時間之不同，而有所變化，所以此來比較貧情況之改善，也就有些差距。儘管如此，一般還是不難以此方法來衡量貧窮改善之大小。

總之，這是一種比較的方法，當然我們也可以將不同之計畫作比較，以各計畫間窮人受惠比例相對於富人受惠比例之大小，加上貧窮在一定時間減少之大小來衡量貧窮情況之改善。

(二) 掉入貧窮之深淵 – 消除貧窮策略上疏忽之問題 (Slipping into poverty: a neglected issue in anti-poverty strategies)

作者：M.H. Suryanarayana International Poverty Centre

目標訂定之問題

福利計畫在開放中國家特別受到重視，尤其當國家正在進行經濟改革時為然，但是並未注意到降低貧窮並不只做到減少對現有窮人之剝削，就可以完成。在直計畫與執行降低貧窮之過程時，同時也需要注意保護經濟情況較差之非窮人的保護，使其不掉入貧窮之深淵。

與牙買加、斯里蘭卡、桑比亞等開發中國家一樣，印度對於其社會計畫不斷地調整與改善，其主要的就是想要得到一個有高效率之政策，藉此來減少政府預算赤字，達到既定需要的總體經濟上的安定。與其他方面相同，福利計畫之設計都以消除貧窮，並藉以減少政府預算為依歸。所以，政府支出之所以會超過收入，除其他原因之外，就是由於一般所說的「目標訂定錯誤」所造成。目標訂定之所以會錯誤，就是在執行福利計

畫時，沒有將福利運用到目標人口，如窮人之身上，再者，就是福利運用過份腐爛，以致流入到非窮人身上。除了運作福利計畫所必要之工作與行政費用之外，過份地給予福利保障就會在政府預算中，公開列入不少不必要之費用。

像印度是這種具有多種族社會之國家，在民主之運作時，必然會有政治利益上之結合，也就是政黨為了贏取選票，就必需盡量討好廣大選民，為其表達並爭取利益。由於貧窮人口在印度握有多數之選票，所以政黨就會提出改善窮人生活之經濟改革計畫，也就是計畫會花費較大預算在窮人身上。選上後執政之政黨，為了怕選票以後會跑掉，就會開始盡量減少流入非窮人之福利，以減少財政赤字。

這種國內政策不但可能使部分窮人得不到濟助，亦可能使經濟能力較差者無法獲得適時保障。例如印度曾一度修改公共分配制度，以資助性質之便宜價格提供一般人民糧穀，用意在於減輕人民生活負擔，但國庫負擔因此加重，所以到 90 年代末期，只得改為僅提供窮人此一價廉糧食，但此再度修改沒想到經濟情況較差者也需要保護。

經濟情況較差者也可能因為信用能力較弱或生病等等情況，而變成窮人，政府對此又需如何處理？不但印度有此問題，肯亞、秘魯、與烏干達亦發生類似情事，結果他們都認為應設計一套方案，使經濟情況較差之非窮人以能受到社會保護。

茲再就此詳加敘述，以印度之資料來看，在 25 年前 Andhra Pradesh 省之 Nalgonda、Khammam、與 East Godavari 地區之 36 個村落中，總共有 65% 之家庭是屬於貧窮戶，但由於政府之計畫實施，使得 14% 之家庭擺脫貧窮，政府也認為貧窮家庭所佔總比例會因此降低，但很讓人失望，在此 25 年間，總比例並無多大變動，發現有 12% 之非貧窮家庭因為財務危機與健康問題而成為貧窮戶，這些家庭所須需要者為即時之信用貸款，以及醫療服務等等此類之政策性支援。同樣情形亦發生在西部肯亞之 20 村落，在過去 25 年間，在此等村落有 19% 之家庭脫離了貧窮，但是總貧窮家庭並未因此而降低，因為在此時也有相同比例之家庭由於家人健康情況不好、醫療費用、以及支付喪葬費用等等情事而變成窮困。

從上述之例子可以證明計畫如果僅針對現有之貧窮人口來解決問題，則無法真正降低貧窮之人口，只有同時亦訂定計畫，針對經濟情況不佳之非窮人，防止其變成窮人，才可真正解決問題。所以救濟計畫之對象如果過於狹小可能就有問題，真正可行之降低貧窮家庭比例之計畫必需是多方向的，一方面，要設法使人民跳脫貧窮，他方面，也要著重如何避免人民陷入貧窮。

(三)有條件的現金救濟 - 可以因此永遠消除貧窮與不公平？(Conditional Cash Transfer:a vaccine against poverty and inequality?)

作者：Fabio Veras Soares International Poverty Centre

由於拉丁美洲之經驗，例如墨西哥之 Progresa 計畫，以及巴西之 Bolsa Escola 與 Bolsa Alimentacao 等計畫（現此二者已合併為 Bolsa Familia）之實施，對於有條件的現金救濟（Conditional Cash Transfer - 簡稱 CCT）評價極高，所以全世界都認為它是用來消除貧窮與不公平的最新利器。其主張者更強調 CCT 對貧窮與不公平之消除不論在短期或中期上都有其功效，就短期而言，因其係直接對貧窮家庭予以金錢救濟，所以策略就須以救濟金額之多寡以及救濟方式之效率為重心；就長期而言，策略重心應擺在被救濟家庭接受救濟時，所應為之配合行為是否能夠有效實。救濟配合行為包括被救濟家庭應使其兒童能夠接受義務教育，使其享有接受醫療與健檢，並加強其營養情形與接受疫苗接種等等，主要是不要使上一代之貧窮模式繼續傳給下一代。

有些專家認為現金移轉時已考慮過被救濟貧窮家庭之困難，所以不需再要求被救濟家庭於接受救濟時要有配合行為。不過，被救濟家庭之配合行為仍有其相關之效用，有些貧窮家庭之文化特質會使得其下一代無法貧窮，此時，這些配合行為可以該變這種文化，從而消除脫貧之障礙。最明顯之例則為巴西之家長常會要求其兒童也去工作賺錢，不讓其上學，如有配合行為之要求，兒童必需上學才有資格取得救濟，就可避免兒童過早進入勞動市場工作。

實際上，CCT 之計畫在設計、執行、與目標上各有不同。巴西在這方面可提供一些有益經驗供大家共享，在 90 年代，巴西即已設計很多都市與省府層級之救濟計畫，並藉此經驗作成國家層級之 Bolsa Escola 計畫，並自 2000 開始實施。在此之前的國家層級計畫稱為童工根除計畫（Program for the Eradication Child Labor，簡稱 PETI）。都市與省府層級之救濟計畫旨在促使兒童之接受義務教育，而 PETI 之目的則在藉由兒童之上學來減少其從事危險之勞動，此二種計畫就其各自目的達成而言，都被評估為相當成功。Bolsa Escola 計畫提高兒童了大量就學率，但對於童工人數之減少並無功效，但 PETI 不但使兒童就學率提高，同時也使童工人數減少，但由於救濟現金有限，所以此二種計畫對於貧窮程度之降低卻未產生多大效果。

為何 Bolsa Escola 計畫無法像 PETI 一樣，除了提高兒童大量就學比率之外，還可以減少童工人數？主要是因為 PETI 提供給資源給參加之都市，使其能夠辦理課外活動，兒童因忙於參加課外活動，就無暇再去工作賺錢，而 Bolsa Escola 計畫卻未能提供此種資源。再者，PETI 屬於小型之計畫，具有明顯之中心目標，也就比較容易執行，獲致效益。

但是像 Bolsa Familia 這種大型之國家層級計畫，在執行救濟配合行為之要求上必然會遭遇到困難，而且也會缺乏其客觀性，例如要求兒童不去工作賺錢就不是那麼容易，也沒有客觀之標準。然而，救濟配合行為並非達成 CCT 長期目的之唯一障礙，達成 CCT 長期目的之最大疑慮則在於如何使被救濟之家庭能接受到高品質之教育，以及良好之醫療照顧。除了在給予救濟時，要求被救濟家庭應有配合行為之外，更需要給予被救濟家庭更高品質之社會服務，如此則世代不斷貧窮之循環才得以終止。既然我們已看出 CCT 有其好的一面，也已知道他的缺點（主要出現在拉丁美洲），現在我們所要作的就是盡量

提高公共服務之品質，這樣長期之低貧窮情況才不能夠繼續維持下去。

--行政院原住民族委員會衛生福利處副處長陳淑敏整理

(四) A01：巴西的社會服務學系：位於公立及私立之間

作者：Dr. Pedro Simões

合作人：Madelon M. Vasconcelos

1. 目標

這個工作的目標是分析巴西公共及私人社會服務學系。我們也在尋找巴西的某個歷史時期高等科系增長過程中社會服務學系擴充的動力。同時也以歷史和地區參數來測量科系的增長及擴充。

2. 背景基礎

沒有一個比較詳細有關巴西社會服務學系的研究。一般來說，有一些參考文獻顯示社會服務最初的二種科系的情況，這也是開啓社會服務這個職業的始祖。但是這份參考和宗教影響（天主教）相關，使得人們感覺在那個時期大部份的科系都和宗教有關。

社會服務這個職業雖然已經被大家所熟悉，但是一直到 1950 年才合法化，也就是說基本上是在設立第一個社會服務學系後的 15 年以後。大家並不瞭解到那個時候課程已經開展多少了，也不知道主要存在宗教懺悔式及非宗教科系（公立或私立）。同樣也不瞭解課程的地區化動力，也就是說，它們擴充的方式及在全國市場上造成社會服務助理的欠缺。

另外一個研究比較多的元素是公共領域的重要性，以及主要在聯邦大學中設立社會服務學系。主要是加強這個專業在全國的地位，使用方式就是透過擴展社會服務教學。公共領域及私人領域的發展不是在同時間全國同地點發生的。

最後一個重要的區別及分析點是如何在公立及私立大學內完成日間及夜間課程。選擇科系是學生在他的個人生涯中想達到的目標占了重要因素。一般來說，夜間部的學生要比日間部學生的年齡要高，除此之外，學生也必須在大學上課及白天工作賺錢之間尋求一個不互相衝突的中心點。

這篇文章就是在尋求以上所有的差別。

3. 方法

這篇文章是建立在 INEP/MEC（國家教育研究調查局/教育及文化部）的基礎上。收集了所有直到 2005 年 12 月在教育部記錄的地籍社會服務學系，用這些資訊一共整理出了三個資料庫：第一個是開放社會服務學系的機構；第二個是科系所註冊的地點；第三個是記錄科系本身。在 INEP/MEP 的記錄內我們可以找到以下的資訊：機構名稱、所在的州或市、哪種類型的文憑（學士文憑或社會服務助理資格），課程啓動日期、最少課時數、課程完結時間、教學紀律、課程提供時機等。

最後分析的目標是尋找社會服務學系內所得到的結論和國家教育整體資料之間的結合方式。這些課程可以分爲 5 個大的歷史時期：1930-1945；1946-1964；1965-1979；1980-1994；1995-2005。在分析的同時考慮這個劃分，“地區”、“範圍”（公立及私立）及“時機”都可以用來解釋社會服務學系在全國性擴充的動力。

4· 結論

在 1930 到 1945 年之間社會服務的教學已經分佈在巴西的 9 個地方 (Amazonas (1)、Bahia (Salvador, 1)、Paraná (1)、Pernambuco (1)、裏約熱內盧 Rio de Janeiro (3)、Rio Grande do Norte (1)、及聖保羅 São Paulo (1))。創立這些課程的初衷不僅僅是宗教性，相反的，公共發起原動力的普遍性要高於私人。一半以上 (6) 的課程都是位於聯邦或州大學內，二個位於天主教機構內，一個在很難確認宗教影響的私立機構 (社會服務保羅學院)。在 1930 年代末期及 1940 年代期間有一個社會認同，其中包括政府的認可，有需要擴充社會服務學系，以便培養這個領域方面的專業人員。

在 1945-1963 年期間全國有 17 個以上的社會服務校園 (在前時期只有 9 個)，這裏一共有 8 個聯邦及州政府的公立機構，和 9 個私立機構，這裏面包括 6 個天主教及 3 個沒有任何宗教色彩的私立機構。因此，課程的數量比上個時期增長了 200%。在這二個時期大多普遍是公立機構設置的課程，然後才是天主教宗教機構的課程，只有少數是沒有任何宗教色彩的私立機構所設的課程。趨勢也一直是大部份的公共課程及較少部份的天主教機構。分析全國的畢業的科系 (不論是否是社會服務學系)，在私立機構內就有大約 45% 到 47% 的註冊學生。獨裁政治時期代表著成立比此之前還要多的社會服務學系。在 1930-1945 年間，每年社會服務學系成立的比例是每年 0.6 個學校，在 1946 到 1963 年期間，這個比例已經增加到每年 0.94 個學校，而在軍事獨裁時期 (1964-1979) 這個比例更是高達每年 1.93 個學校。因此，在這個時期一共有 27 所新學校開始這個學系。這也是第一次公立機構 (12) 的數量少於私立機構 (15)。

在這個時期發展出了大學模式，這也是以後接下來努力的模式及途徑：教學及研究應該只限於在免費的公立大學內開展，並且可以自主選擇學術界內的帶領人，除此之外，所有的科系都應該具備完整的畢業過程，並可以頒發學士及專業文憑，並使畢業生可以進入一個合法組織性的職業生涯。所有這個範圍以外的事項都會被視為惡化模式並且必須被消除。

在 1980-1994 年期間，又有 15 所新的學校成立了社會服務科系，這其中包括 11 個私立和 4 個公立學校。科系成長率從上個時期的每年 1.93 所學校降到了 1 所學校。這個資料因此也下降到軍事獨裁前面時期時候的數量 (每年 0.94 所學校)。除此之外，私立課程的優越性，就像我們在前面時期社會服務科系中所見到的，一直維持到 1980 年代。

在 1995-2005 年期間一共又有 113 所新的社會服務學校。前十年每年 1 所學校的增長率在這個時期一下子就增長到了每年 11.3 所學校，其中有 97 所私立學校及 15 所公立學校，還有一所無法辨別是私立還是公立。除此之外，有 77% 集中在南部及東南部地區，及 65% 私立課程為夜間部。這些科系課程還有全國化的趨勢，無論是在地域性還是在私立夜間部方面，就像我們在前一段時期所見到的一樣。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(五) A02：民衆教育和高等教育入學

Ubirajara Bento Marques (主要作者)

Marcele Gulão Pimentel

Leonardo Simões Soares

Carla Fellows

這份工作的目的是展示 Felisberta Trindade 教授在巴西裏約熱內盧 Niterói 區的社區大學前期課程的經驗。這個課程是認知公民社會在教育民主化過程中針對社會不公平採取行動來增加某些社會層次的人獲得機會重要性成果，讓他們從公立學校（中學）到公立大學。

Felisberta Trindade 教授的社區大學前期課程主要的目標是：協助一些來自公立教育系統的社會層次學生進入公立大學；以文化及智慧教育來受惠於預科學生；刺激學生對於環繞他們社會現實的批評感觀；促進進入公立大學預科篩選過程辯論；討論公立大學結構及它們在社會中的角色；讓學生瞭解科系課程、它們的作用範圍及學習目標；指導學生選擇他們想進入的專業。

Felisberta Trindade 教授的社區大學前期課程的教學過程是建立在教授、學生及協調人員間的互動，以便交換知識及經驗，用以營造集體知識。在這個教育項目中，作為預科課程的特性，就是傳播內容，並實現知識的辯理社會化。

在這個知識相互價值化的前景下，知識也將有個人及集體自由化、社會融入及解脫的特性。教育活動在它的自由本質下是作為社會階層解脫的工具，並營造出對社會和政治負責及建設性批評良知。

這些教授所寫的課程內容是建立在裏約熱內盧州內主要的公立大學（UERJ、UFF、UFRJ、UNI-RIO、UFRRJ、ENEM）的教學計劃上。教授們可以根據需求建立優先內容及展示順序。刺激學生的周圍社會現實批評感，並幫助他們擴展世界觀，在全年教學期間協調三個項目作為課程中的一部份，並組織活動以便融合所有捲入過程中的代理人。

同時，學校也可以作為一個強大的媒介來改變學生的生命及前景，雖然他們因為社會階層及種族已經有自己的社會地位。教師越能發覺學生個人能力及不同性，學生也就越能表現才華及從高等教育中受惠。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(六) A03：CASA AMARELA 地區 SESC 青年人及成人教育的跨科系經驗

作者 Adrianahigion

目標

一般性：

- 完成 Casa Amarela 地區 SESC 青年及成年教育跨專業前景課程

特殊性：

- 以跨專業知識概念討論理論及認識論基本原理。
- 分析跨專業項目應用，作為一種能夠結合知識的方式

基礎

這個工作的基礎化及系統化發生在 2003 年，當時正好在協調 Casa Amarela 地區 SESC 青年及成年教育，並有機會進行一個教育建議，主要是使創造自由化，所組織教學的結構是建立在項目教學概念的基礎上。

考慮到開始及繼續教育過程，教師們的基本原則是建立在卡笛兒思想的基礎上，這是一個能夠使這個知識能夠有一個系統想象的機會，並有跨專業前景。

對於 Santomé（1998 年）來說，跨專業化是集合不同專家的補充研究，進而成爲一個更集體的研究。這代表著想製作一個一般性範圍的研究項目，在此接觸的學科都做了修改，使得它們之間相互依賴，造成相互及整體性的交換資訊。

目前還主要是以直線學科的模式組織知識，這個現實造成了內容的隔離，透過許多學科結構的初衷是想代表不同部份的經驗及人文知識。

在這樣的前景下，教師以外的代理人控制著教學結構，教師著一個稱爲學術的知識，保留課本制度，並讓學生被動的記憶一些資訊來通過考試，使得學生不能好好的思考每天發生的現實及學生在生活所遇到的問題。

因此，也是非常重要重新考慮教學實際問題，結合教學傳統及一些現實、知識及資訊，並選擇社會中更廣泛的文化背景事項，進而重新設計一套現代需求的教學課程。

目前一種重新設計的課程方式就是透過工作項目，或是透過有意義的教育活動來計劃教學項目，因此，可以達到參與者教學有關教育目標，以小組工作的方式及

有一個更廣闊的世界觀（青年及成人教育教學建議）。

因此，這種項目工作方式使得內容更有意義，取自於小組的社會經驗及透過和現實接觸更能夠擴展學生的世界觀。

方法

研究性質

研究是一個質量的性質，顧及到建立，

“（...）現實世界及個體之間的動力關係，個體及物體間的相互依賴，一個在物體世界及個體主觀性之間不能分開的聯繫”（Chizzotti，p.79）

透過許多案例研究尋找社會現況中存在的各種情形。這個觀點是最基本的，尤其是以沒有唯一現實思想來實現研究，人們透過他的行動、生活狀況及所發生的事情可以創造不同的前景。

（Ludke 及 André，1986）

參與者

教學小組的組成部份：工作協調、教學協助及 12 個不同知識領域的教師（葡萄牙文、數學、生物、自然科學、歷史、地理、英文、文學、藝術、化學及物理）。他們共同從事青年及成人教育形式，其中包括基礎及中學教育。

結果

透過學科間相互接近的這個工作是 Pernambuco 的 SESC 所尋找的目標，這個機構不但每年集合所有的青年及成人教育小組人員，而且還每周爲以下單位提供集體計劃的場地，用以討論及研討：Petrolina、Arcoverde、Garanhus、Caruaru、Santo Amaro、Santa Rita、Casa Amarela。

目前在 Casa Amarela 的 SESC 正在進行一項絕無僅有的經驗，一些教師們促起改變學科觀的基礎教學，但是也是必須掌握一些特定的技能，“.....也就是說，個人所擁有能夠解決所遇到的問題的能力”（Alessandrino，2002，p.164）

每年聚集的教學過程及計劃使得我們能夠思考及研究以下的結構：能夠認識“青年及成人教育”學生的側面寫照、從這些側面寫照來制定教學內容並最後在 2004 年建成第一個論題網路，在第二年建成第二個（見附件的經驗），並使跨學科工作能夠展開。

Casa Amarela 單位協調人的這個經驗使得能夠發展這項思想活動，引入理論方法知識及同時和教師們一起評價在 Casa Amarela 的 SESEC 內的青年及成人教育跨學科項目。

結論

這些研究在論題網路中實現了 2004 年及 2005 年的教學建設，並將學科教學分裂成好幾個部份，當我們在尋找一個將這些知識領域連結在一起成爲更的廣泛形式，就像 Santomé 所說的，學科改變後而變成相互依賴，就會互換及整合資訊。

有必要說明第一年的經驗還是比較含蓄的，打破基礎線性學科模式的動作非常緩慢，顧及到教學結構主要還是一些教條主義。然而研究工作也只是剛開始。

在第二年就有很顯著的進步，考慮到 2004 年的青年及成人教育集會過程中，形成了源自於第一個教學結構過程的討論空間，及後來的集體計劃使得有更加深的論題研究。

從經驗可以更清楚的看到所有教學過程的變化，教師們也在一點一點的打破教學教條，內容也比較跨學科；學生也都是參與者，並被接受成爲知識建設過程的一部份，學校也變成一個真正的教育及民主場地，尋找著更有效率的融入社會。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

（七）A06：新公民項目

作者：Ritade

目標

加強網絡工作用以強化服務馬路街頭上青年人及兒童，幫助其融入社會及促進公民權利。

基礎

兒童及青少年法規是 90 年代社會最主要的勝利之一。這是一部促使整體保護的法律，代表著保證生存、發展及所有兒童和青少年的完整性，沒有任何例外，透過引導一項以行動市政化、人民參與及相連的結構服務政策。

當我們說到兒童及青少年整體保護，我們也是在說他們的家庭，當他們被認爲是第一類社會群體，也是塑造兒童心理發展的基礎結構，這裏可以發現最初的自我類型，以此發展情感，並反射到社會心理發展因素。

當發生缺少基本物質需求或愛心時，也會同樣發生交際能力問題、很深的自我認定困擾及心理層次上的家庭關係嚴重扭曲，這時候，馬路街頭就成了一個誘人的可能性，因爲馬路街頭及家庭關係破裂有很密切相連關係。

在馬路街頭上兒童及青少年將生活在新的相連經驗及自我認同形態中，在這裏他們可以找到金錢來保障他們的生存，及甚至很多時候，他們家庭的生活。但是馬路街頭也提供人類生存的不切實際性，完全喪失在政治意義上的公民權益，以及吸毒和犯罪也變成了壓抑非生存及被排斥痛苦心情的可能道路。

尋找新的自我認同形態的可能性、新的除了家庭及馬路街頭以外的相連關係方式、新的在世界上生存的可能性等使得服務馬路街頭兒童及青少年項目就變得更為重要。所以，每一個公民在建設兒童及青少年保護網絡時都可以發揮其重要因素，創造對話和交談的民主及特殊利益空間、相互分享完成集體工作的經驗、加強各種不同的職業及專業，為了是不分解這些兒童及青少年的生命歷史，使他們更難良知面對他們的社會現況及自我認同感，但是也使他們能夠自己認識公民的義務及權利，作為他們自己本身歷史的主角。

所以這個項目主要責任就是認可及組織網絡來啟動整個社會來正視馬路街頭上的兒童及青少年狀況，對他們進行保護及使他們能夠為他們居住的城市作出更多的貢獻。

方法

項目的培植是建立在網絡的工作邏輯基礎上，考慮一個新的組織模式，一個集體行動戰略、一個新的社會變化過程觀點及公民以社會主導者方式參與主導過程。

因此，設立了一些辦公室專門負責建設、跟蹤及評價項目的活動，相連成網絡形式代表著認識已存在的社會工作者、他們的建議、責任及貢獻，而這些認知多是取自於長期的對話及展現的特殊時機和經驗。

認識及組織網絡的工作是製作及分配 Juiz de Fora 兒童及青少年服務機構指導，主要是建立在理解各個城市所提供給兒童及青少年服務在受到威脅及暴力情況時是一個非常重要的幫助工具，並鞏固這方面的政策。

社會動員是項目的另外一個方面，系統性的在市中心街道及在馬路街頭遊蕩的兒童及青少年所居住的區域內分發宣傳冊子，同樣也舉辦一些社區活動及和當地領導人士會面。透過這些機會使得社會反省有關馬路街頭上所發生的情況，尤其是兒童及青少年被發現從事過早熟的工作或是乞討，他們通常也就沒有上學或接觸其他的保護措施。

保障整體保護就是保障生存、發展及所有兒童和青少年的整體性，沒有任何例外，透過引入一個結構性服務政策，並經由市政化活動、聯繫、全民參與及等的基本理念。所以保護步驟主要是完成這個項目的實行階段，並使得在馬路街頭上的兒童及青少年都能夠到市政府的社會協助網絡去。

另外，又成立了一個手工藝製品辦公室，目的就是提供給青少年及在馬路街頭遊蕩兒童家庭的一個選擇，使他們能夠在馬路街頭和幫助項目之間創造一個過渡空間。在這個辦公室，透過一些經費提供給參與者，讓這些兒童及青少年獲得他們在馬路街頭所尋找的物質金錢。但是，這遠遠比不上加強他們的自我意識、獲得新的價值觀及能力資格來的重要。

結果

設立 6 個辦公室，一共 33 個組織機構來從事項目的活動建議。

和馬路街頭兒童及青少年來自的地區社區領導人士舉行 5 個會議。

分發 6 萬份宣傳冊子向人們解釋這個項目。

向 Juiz de Fora 的兒童及青少年分發 864 卷服務機構指導冊子。

參加 34 場社區活動來傳播項目。

將 159 個兒童及青少年納入市政府保護網內（2005 年 7 月到 2006 年 2 月）。

將 29 個兒童、青少年及家庭納入生產包容辦公室（2005 年 11 月到 2006 年 2 月）。

讓 168 個兒童及青少年遠離馬路街頭（2005 年 7 月到 2006 年 2 月）。

在 2005 年 7 月 14 日的公共場合創辦新的公民項目，並有大約 180 個人參與分發服務機構指導冊子給 Juiz de Fora 的兒童及青少年。

結論

在網絡內推展及指導工作必須很深刻的認識每個會員的極點。網絡教育是一個漫長的過程，將政府部門及公民社會相連在一起用以對抗市內馬路街頭兒童及青少年所承受的威脅和暴力，並有可能共同創造戰略方針，具體讓兒童及青少年創造一個新的生活項目，目的是讓他們遠離他們每天所遭遇的被社會排斥在外的活動。

具體工作被證明可以加強公民意識，並發掘道路能夠直接保證社區及家庭的共同生活，重新證實維持關係的重要性，兒童需要在一個被幫助的環境下成長，被接納及被愛護，對他們的身心、情感及社會發展是極為重要的。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(八) A10：巴西 PARAÍBA 貧窮文藝州：對抗社會不公平的社會計劃調查憂慮

作者：Almedia

概要

貧窮是一個多面性的現象，或是可以造成多種解讀。從這個貧窮的多面性這項研究就是尋找這個現象的決定性因素，既從宏觀社會結構上來看（社會的社會史教育、資本主義條件下的生產關係、政府的角色、文化背景、土地問題及其他種種因素），也從每天生活及貧窮條本身件中反映出的主觀性因素來看。因此，這項研究的目的是在巴西 Paraíba 地區鑒定及分析貧窮及根除它的可能性，表現出這個現象的多面複雜性及地區社會特殊性。

方法

這份工作是建立在一個分析-批判類型理論研究上，建立在馬克斯主義整體模範性的基礎上，並相連著分析巴西 Paraíba 地區貧窮文藝州結構及時機範圍。這個研究是巴西 Paraíba 聯邦大學（UFPB）提出研究，題目是“社會政策及時機分析領域的探討研究”。資料的收集及批判分析過程是在 2005 年 2 月到 2006 年 2 月之間。收集資料資料的方式是：文獻方面的研究，其中參考論文、著作、書籍、書內章節、報紙及短文；另外還有來自政府部門及非政府部門文件方面的研究，統計資料及其內容分析。

結果

研究單位將重點注重于利用所收集來的資料資料分析巴西 Paraíba 地區貧窮的過程。其中使用了 Paraíba 聯邦大學（UFPB）內出於 1990 年到 2001 年間的 41 篇論文。在仔細閱讀分析完這些論文之後，將其中心思想歸類於 27 個題目，並將所有的中心思想都整理到這 27 個題目內。這整個過程的結果是在 41 篇論文中選出 5 篇最重要的，它們是：乾旱對東北地區（29.4%），個人、社會及社會保障弱點情況下的兒童青少年人口（17%），貧窮對生存的戰略方式（12.2%），對抗貧窮的戰略方法（9.8%），和特殊問題（7.3%）。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(九) A12 巴西的補助匯款政策：分析國家項目最近的經驗

作者：Monica 等

目標：

這份工作是分析巴西最近的匯款經驗，研究三個主要的項目：分期繼續救濟金(BPC)、根除童工計劃(PETI) 及家庭基本生活計劃(PBF)。我們也在檢查這些項目在巴西社會工作政策傳統標準中所造成的可能變化，並將四個主要範圍作為基礎：1. 獲得資助者的選擇標準機方式；2. 政府部門之間的關係；3. 和社會保障網絡相連；4. 社會控管。

基礎：

最近這十五年來，補助匯款政策已經在巴西政府日程表內佔了越來越重要的地位。吸取國際上其他國家的經驗，尤其是歐洲的經驗，這些項目在巴西也就彙集成了很突出的結構，一方面，拉丁美洲經濟在 1970 年代末期開始即受到嚴重危機（主要是缺少積極發展的僱主、高失業率及信息化裹足不前等）以及另一方面，在公共事務上急需要新的社會角色扮演者，使得社會保障的公共網絡方面能夠更有效率。

巴西這些項目的起源是建立在各州及市所累積的經驗，這些經驗主要面對貧困家庭，並在尋找經濟援助或是進入基本醫療保健和教育等服務的方式。Sposati（1997 年）認為，這些政策主要是平衡打擊貧窮並保證滿足所受惠人口中最低的需求。

到了 1990 年代後半段開始，補助匯款項目在巴西發生快速膨脹，這時候聯邦政府也逐漸在全國範圍內開展各種援助項目（學校基本保障項目、食品基本保障、煤氣能源項目、青少年代理人項目及其他等等眾多項目）。

但是，項目的分裂及低效率、對所需人口焦點困難度、行動的重複、政治機構組織弱點及底水準的社會控管等造成了國內公共政策實施長久以來的許多問題及不信任。雖然在 1990 年代在補助匯款項目方面有顯著的進步，在打擊貧窮戰略方面也很有成效，但是這些活動也有分化斷裂及平行現象，造成了過度面對客戶及將財政資源化為烏有的趨勢（Schottz, 2005）。在這個框架下，人們在尋找補助匯款項目可能發生變化的因素，並使其成為可以打擊國內飢餓貧窮的公共政策。

方法：

研究的方法過程包括尋找和這個題目相關的文獻資料，其中包括論文、著作及和三個州政府項目（BPC、PETI、PBF）有關的立法資料。這些信息都是根據以上所列舉的範圍將它們系統化，並將這三個項目作出一個分析比較的框架。

結果：

1、分期繼續救濟金（BPC）

BPC 是一個救助補助項目，補助方式是短期性的，主要針對 65 歲以上的老年人，或是因為缺陷而喪失自主生活或工作能力者，它們的家庭中每個人收入不足目前最低工資規定的 1/4。這項政策是在 1988 年列入聯邦憲法中，由社會輔助組織法來管理（1993），並在 1996 年實施，建立了第一個，也是唯一的一個憲法最低社會保障，給人口中某些階層保證最低的收入。為了實行 BPC，必須社會防範部門下成立一個國家社會保障局（INSS）來證明家庭收入及核

實接受補助的條件，對於有障礙的人，則必須經過 INSS 的醫療鑑定機構。這裡也必須強調作為補助金的一種形式，BPC 是由社會防範部門來操作，這是一個傳統性帶有捐助性質的機構。BPC 不能另外加賦於其他社會補助金之上。法律也同時規定每二年 BPC 就必須接受檢驗，用來調查接受補助的條件是否還繼續保持。

最近，有一個趨勢是將 BPC 下放，讓州及市政府社會救助單位參與發放、審核、培訓、及輔助研究過程。而且也必須凸顯補助金和針對老年人和有缺陷的人而設立的項目相連的必要性，以便促進社會和諧及幫助他們脫離他們當初獲得補助的處境。在實行 BPC 政策的同時還是存在著 INSS 和其他州政府機構間的連接溝通問題。

在社會控管方面，還是沒有一些方式或特殊機構來幫助控制補助金，尤其是由受惠人代表的機構。

2、根除童工計劃 (PETI)

PETI 的前身是在 1992 年將國際根除童工計劃 (IPEC) 在巴西實施。剛開始的州市政府及非政府組織原有的經驗也是這個政策融入政府行程表和如何有效率的根除童工論壇的基礎。

1994 年並成立了國家根除及預防童工論壇，主要作用是聯繫對抗童工方面的活動，並進而成為最合適的對話場所。同時，公共部門的直接參與及社會公民的參與活動使得聯邦政府成立了“公民價值項目”，並在後來變成了根除童工計劃 (PETI)。根除童工計劃 (PETI) 是針對家庭人口在最低工資 1/2 以下的家庭，並有 7 歲到 15 歲之間兒童及青少年的家庭。這其中有三種補助方式：a) 公民兒童袋，這裡是指提供給接受補助家庭每月 25 到 40 元巴西幣 (R\$)；b) 延長日程，就是提供給社會教育兒童及青少年學校以外的補充課程時間；c) 幫助家中成年人參與職業訓練計劃和項目，一幫助他們創造工作機會及收入。這樣子可以幫助兒童及青少年遠離童工，讓他們多花點時間在學校及課後輔導，並協助成人參與幫助他們就業及增加收入的計劃。

3、家庭基本生活計劃 (PBF)

PBF 計劃是在 2003 年 10 月成立的，這個計劃是將以前的四個補助匯款計劃合併而成的。這個計劃是直接針對全國貧窮和極度貧窮的家庭，並接受金錢補助，這個補助只能使用在教育及醫療保健上。接受補助的主要條件是取決於他們家庭的收入，其中有二條分水嶺界限：一條是針對家庭個人收入在 R\$60, 01 到 R\$120, 00 巴西幣之間的貧窮家庭，另外一條是針對家庭個人收入在 R\$60 巴西幣以下的家庭 (2004 年 MDS)。這二條分界線決定受惠家庭所可以獲得的財政補助數額：基礎補助金是 R\$50 元巴西幣，這是針對處於極度貧窮的家庭。浮動補助金是針對貧窮及極度貧窮家庭，並由以下成員結構：懷孕婦女、幼兒或年齡在 0 歲和 12 歲之間的兒童、或 15 歲以下的青少年，提供 R\$15 到 R\$45 元巴西幣之間的補助。他們家庭收入也會透過 2001 年成立的聯邦政府的社會項目統計局註冊登記。

PBF 也證明了在政府政策及實際實施之間的不同處。這裡可以看到聯邦政府及聯邦州機構見二種關係：第一個是責任的分配及計劃的實施；第二個是整合不同政府結構中有的補助匯款計劃 (2005 年 MDS)。政府機構之間的這些關係使得項目的管理就是建立在領域間相聯性的原則上。這些原則基礎就是在 PBF 計劃結合前掃除不同領域障礙的戰略根基。

家庭基本生活計劃 (PBF) 的另外基本原則是社會控管。它的重要性不只是在實行計劃過程

中，一旦計劃擴及的面廣開來，就會造成從中央到地方實行中造成了各個領域間的不信任。根據 2005 年的 MDS 法，社會控管應該在每個政府階層實行，並由行政權責部門正式成立一個督導委員會。這些委員會都是有永久性質的集體組織，作用是伴隨、評估及監督輔助金轉帳的政策執行及社會融入；它的組成必須是廣泛性的，用以給予最大的責任義務及合法性，其中有一半的委員職位是要保留給社會及受惠人代表機構或組織。

結論

所有的計劃都是針對社會上處於貧窮及飢餓的家庭。雖然說家庭收入來源是評估是否可以接受輔助的主要準則，但是這個標準其實也是和其他因素相關聯的。篩選方式雖然在 BPC 比較嚴格，但是透明度也是最大的。政府各個部門間所發生的問題，不論是在管理方面或是在項目實施方面都是經過嚴密分析過的。也已經有考慮將項目及其他社會服務相關聯，並針對 PETI 和 PBF 而來的。BPC 計劃中還沒有社會控管。在 PETI 中設計了不同的論壇及社會控管機構但是它們的職權歸屬還沒有很明確的確定。而在 PBF 方面，也還是必須作出更大的明確範圍。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(十) A13：從公民及其權利的觀點上來談論社會服務的介入

作者：Luiza Bittencourt Krainski

摘要：

想到現在的監獄系統使我們感覺到巴西的現況是非常的複雜，需要考慮到各種不同的因素。因人口過度擁擠、騷動、貪污和暴力等極壞的條件造成了監獄內令人泄氣的現實及許多內部矛盾。

沒有任何疑問的，監獄的主要目的不是處罰而是讓人學習重新融入社會，也不是唯一的一個更不是最好的壓制犯罪及預防暴力工具。最後展現出高頻率的重犯罪率，並且另外的原因也是缺乏一個公共政策來更有效的提供人權及社會保障。

Pastore (1989, p.74) 提出「巴西的監獄系統是很不公平的。建造及維持它不是重新獲得一個新的人生，而是墮落一個人，並摧毀他的尊嚴、正直感和愛惜生命的感受」。

因此，在監獄裏受刑，不管它的時間長短，不但沒有提供給因為犯罪的受刑人重新做人重獲得自由的方法，反而使他進入這個系統後更被排斥和脆弱。

雖然巴西法律已經在 1984 年就有規定，但是只有在 1995 年才開始實施另外的受刑方式，例如，為社區服務。

為社區或公共機構服務是分配給受刑人無酬勞的工作。這些工作可以是在救援機構、醫院、學校、孤兒院或類似機構，從事社區或州政府項目。工作項目的分配則是根據受刑人的能力。第 9.714/98 號法律頒布後，出現了其他的處罰模式如暫時剝奪公民權利、罰金、喪失有價值的物品、社區服務等。

這種方式大大的減少監獄制度的開銷，受刑人並且還可以用社區工作來彌補所犯的罪刑給社區帶來的禍害，使其能夠檢討和重新組織行為品德。追隨着由東京協議制定的世界潮流，很

多經驗項目已經開始運作，一般來說，透過司法部們和巴西的大學、保護人權的非政府組織及市政府等機構協議合作。

國家援助受刑人及另外一個針對援助前受刑人的計劃在 Ponta Grossa 市開始發展一些活動，這些活動是和 Ponta Grossa 大學一起合辦的，活動內容是社會服務及法律方面有關的跨專業項目。

社會服務的責任就是監督及指導受惠人特定的工作，並伴隨著可以用別的方式代替刑罰的受刑人，這些刑罰包括：社區服務、捐助基本生活籃、罰金、每月或每季度或更頻繁到戒酒組織、戒毒組織報到接受戒癮治療，也可以將刑罰轉變成接受基礎教育或中學教育。

所發展出的活動宗旨是協助社區服務人員、家庭成員及監獄系統中的前受刑人，創造環境使他們能夠運作他們自己在社會中的公民權利。

這個計劃的目的不僅僅是教育受刑人彌補所犯的罪刑給社區帶來的禍害，而是作為社會中的一個成員將有一個新的態度。因此，所分配的工作並不孤獨，而是和整個社會在一起，讓社會認識到這個人不是被排斥在社會以外，而是它的一份子，並有能力以重新的態度加入它。

方法：

基本上來說是採取一對一的服務、家庭探訪、非正式接觸、指導目前社區內現有的資源、已經使用過這種受刑方式的人的簡要描述、城市及地區內的社區服務協調、引導到參予這項服務的機構、為其家人服務、和司法部們溝通及宣傳這個計劃使得社區能夠再度接納這個曾經犯過錯的人，但是他已經受到責罰，而不需要被罰二次。

結果：

我們可以展現出以下的進步：

- 一個帶向知識的設計：能夠讓項目受惠者回到課堂上課來代替刑罰。
- 一個公民促進的設計：這個項目是和勞工局及國家勞工、就業及社會促進部一起舉辦的，主要是提供給已經畢業于此項目受刑人及現行參與者一個職業培訓的機會，並使他們能夠重新回到職場上，以減低他們再度犯罪的可能性。
- 一個治療化學物品使用者對其依賴度的設計：這個計劃是工作小組的痛苦結果，這些被告有運輸或吸食毒品的替代刑社區服務人員需要一種不同的幫助來治療他們對這些化學物品的依賴性。

發展這些計劃是使得公民可以有更多的資源來行使他們的權利及盡他們的義務，即使是受到許多方面的限制，但是還是可以幫助他們成長、改變並肯定自己作為一個人及社會中的一份子。執行的工作是試著建立在公民權的認知上，在歷史上這個字是一直和權利相聯接的。

預防的特性及加大重返社會的能力使得這個計劃變成在社會服務中佔有一個特殊意義的地位。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(十一) A14 遇到不公平待遇時的社會控管和文化重組:巴西工人的健康情況

作者：Lúcia Maria de Barros Freire

摘要：

貧窮及社會不公平待遇沖擊著工人階層，也是一些“社會問題”的來源，今天的社會政策所探討及主導的是一種新自由文化，也促成了它的掩飾和緩解方針。這篇報告展現出里約熱內盧工人健康社會控管的研究數據，例如一些文化沖突及新自由政策的特許形式，表達了 1990 年以來的直接民主及文化重組。它展現了它的進步、退步及復原的趨勢，而這些都和政府的社會政策及社會領域專業人員的理論及技術能力有關。

方法：

研究巴西工人的健康情況，主要是針對州工人健康委員會的經驗(1993 年到 2005 年)及第三屆里約熱內盧州工人健康會議，也就是第三屆國家會議的開端，建立起歷史過程和民主、民眾參與、和政府的關係及它的社會政策等評論文獻之間的連繫。所使用的是三角測量技術，其中包括檔分析、和會議參與者面談及文獻分析。

結果：

這裡我們可以提出以下的結果:1) 1990 到 1997 年間在里約熱內盧州建立更先進的工人健康社會控管機制。2) 1998 到 2002 之間退步，並在 2003 年又再度復員，由現在的聯邦政府支持這些項目及論壇。3) 現在的一些運動使得民眾為工人健康作出更大的努力，提出一些結構政策上的建議，這點在里約熱內盧州舉行的第三屆工人健康會議和所發行的檔中就可以明顯的看出。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(十二) A16：社會包容中地方戰略的跨領域、自主性及地域

作者：Carla Bronzo

這篇報告主要是討論貧窮及如何應對它的地方戰略方法。分析貧窮的各種不同的焦點，重點是定向在排斥及較容易受到傷害的弱點上，以便精選出一些可以影響社會保障地方政策因素的藍圖來。尋找以下問題的答案將是一項挑戰：哪些政策（內容及範圍）比較能夠斷絕慢性貧窮？要克服這種類型的貧窮代表結合一些因素，而這些因素考慮到喪失所擁有的多範圍性、最小感觸範圍及源自相互影響和各種解雇失業向量特殊結合的異類混合體。

貧窮的概念及政治介入：

從有關貧窮不同焦點的認定及分析，將產生二個分歧。一個是直接衡量的問題，被認為貧窮的個人或家庭的確認，也是導致焦點問題的原因。另外一個不是只有衡量的問題，而是在介入克服貧窮的各種可能性。

對於貧窮最傳統也是最常見的觀點考慮這種現象時是建立在收入的範圍和消費方式，貧窮的

認定取確立最低生活標準，並轉換成金錢價值。

其他的焦點（基本需求、能力、排斥異己、容易受到傷害的弱點、危險性）認為在描寫貧窮時其他方面比較更重要，這樣才能夠找出更有效率的融入社會戰略方針。因此貧窮是一個除了收入之外包括其他物質範圍的過程及狀況（例如獲得財物和服務的途徑），政治、社會及文化範圍，焦點不單單只是在經濟方面。這些焦點承認融入社會及減少社會傷害包括除了收入之外，有效進入公共及社會服務途徑和改善社會、家庭及社區關係有更正面的性質。獲得一份合適的工作對於當事人來說不只是收入，而且還是自身的肯定及“社會地位”。除此之外，人人都有需要居住在有合適基礎設施的地方，無論是在城市內或是在社會上。

當我們確認了和貧窮相關的喪失所擁有的多範圍性及異類混合之後，下一個問題是：設計出一個對付及克服貧窮戰略方針，主要是慢性貧窮，將會帶來什麼後果？我們可以概述慢性貧窮的多範圍性概念、它的異類混合、和它的產生及維護相關的重點，需要一個不同領域及區域政策，並以彈性的方式服務民眾和區域的混雜需求，及合適的服務網，和它的內容一樣，是針對於所服務民眾的自主性。

不同領域間、區域及自主：介入的因素

貧窮最主要的焦點都集中在一點上：貧窮包含了許多範圍、缺乏的因素及向量。貧窮的多範圍性及許多缺乏向量之間的複雜關係，造就多元化的政策，並結合起來幫助預防、緩和及克服貧窮。這些將會有阻礙網的功能，使這些家庭在不同的場合中都可以良好的運用。為了考慮所有的範圍，結果就是計畫出介入的戰略方針能夠包括不同領域的公共政策，並將不同的社會原動力及項目結合起來。這些要求在政策計畫中被理解成領域間的互相介入。管理中的跨領域性就代表了貧窮的多範圍性。我們的要求是一個更集體面對貧窮的戰略方針。跨領域性是貧窮概念很合乎邏輯的結果，就像多範圍現象一樣。

這是第一個記錄審查跨領域性的題目。另外一點就是將跨領域性視為帶有組織性質的管理戰略方針。階段性管理及政策的跨領域性定義已經不能應對現在的挑戰需求了。在這樣的前景下，福利國家的模型評估著管理的整合性。跨領域性反映著不僅僅是實際性質的需要，並和貧窮本質相關，但是它也代表了技術和機構需求，例如增加政策效率的戰略方針，或是應對社會保障政策挑戰，尤其是對抗貧窮。最有效率的工具取決於在確認需求後附著它及應對它的能力。項目及活動都著重於家庭、個人及團體的需求，為了更好的運作，要有一個勝過支離破碎的管理。除了貧窮多範圍性及由此導致的跨領域性社會政策，焦點也放在異類混合和貧困匱乏狀況的多元性。認同這點就意味著活動戰略方針是建立在個人及其家庭的需求上，更有彈性及柔性的掌握其特殊性。認同的結果就是領域範圍及服務網就會彙集成一個中心點。第三條和其他二條結合在一起，就形成了一個自主目的活動的標緻。更接近貧窮我們可以思考或多或少的實質範圍的形態構造：貧窮不僅僅是不確定收入或是不能夠滿足基本需求的結果，但是也在這個範圍內增加了一些心理社會性質的因素在裏面。考慮貧窮的雙重條件，就像包含多多少少實質方面現象、客觀及主觀過程（Raczynski, 2002, p.6; Mideplan, 2002, p.9），最終的含義就是任何克服貧窮的戰略方針都必須通過人這個實體。除非改變了範圍，要不然光改變客觀的條件是不夠的，例如提供物品及服務、投資在基本設施或改變宏觀經濟條件，這樣結果也不會有效率及長遠持久（Raczynski, 2002, pp. 6-7）。克服慢性貧窮需要結合不同的匱乏貧困因素、較不明確範圍及異類混合等都會造成各種貧乏向量的結合。如果貧窮是多範

圍性及多限定、異類混雜及因心理社會因素擴散，那麼結論就應該是要發展建立在彈性行動及包含明確和不明確範圍的整體戰略方針。在這裏我們發現任何支持克服貧窮條件的戰略方針都必須通過社會關係。

這份報告將二個地方社會融入項目作為經驗基礎，並以概念框架和以上所考慮到的類別作為參考，尋找確認跨領域性、地域和自主因素，他們在規劃這些介入戰略方針時占了很重要位置。沒有特別評估結果或履行過程的意思，而是在陽光下檢驗如何在經驗世界裏將某些特定類別在概念框架內具體化。所謂的聖保羅公民計畫及社會融合計畫就是將區域作為中心類別，並透過跨領域性管理、“關係政府”及政府觀點來達到社會融合的目的（Brugué y Gomà, 1998）。檢測這二個經驗的意圖是在表現出在那種情況下，這些戰略方針在它的計畫內期待著這裏所展現的分析框架因素，或代表著將這些類別事項活動起來，有效率的實施一些行動，在萬難中尋找確認構想、規定、指令來規劃這項活動。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

（十三）A19：談起融入社會很容易，但是真正融合時.....

作者：Jaqueline Aparecida de Arruda1

Maria Elda Garrido2

Vívia Cléria Joner3

將有缺陷的人融入到就業市場內必須是，除了目前存在的所有法律及科技機器之外，還需要實際的發動力使得這個人口族群能夠真正有機會。這篇文章的目的是展示出二個有缺陷的人走向自己的專業崗位的經驗，將工作視為社會轉型的可能性及個人改善生活品質，並且還是自主和個人實現的基本條件。這樣一來，當人們談到社會融入時，可以特別強調巴西經濟政治的一些因素，主要是在二十世紀後半段，以及工作問題方面的思考事項。在巴西資本主義過渡期間勞動力過剩，原因是競爭市場固有的特性；缺少職業訓練必要的條件造成社會排斥並使貧窮狀況更為嚴重，加上身體及認知條件而不利於市場。（ANTUNES, 2002-2003）。在這個框架下，有缺陷的人將開始競爭。但是過去經驗告訴我們這些人進入就業市場時將回遇到許多障礙，這些阻礙和社會歧視有關，受阻的部份還包括手教育及其他共同生活地方式，並被排除在生產線之外。（WANDERLEY, 1997）。

這期間在此報告的案例反映出，相反的，都是非常成功的社會融入經驗。這裏是一個應用在社會服務和教育之間的研究（SASSAKI, 1999; GUIMARÃES; FERREIRA; 2003）。第一個經驗是在 2002 年到 2006 年之間的二個 APAE/Pinhão - PR-BR 的學生。另外第二個經驗是二個學術界人士（數學，輪椅及教育學，瞎子）在中西部州立大學受薪專業培訓，以下是 2005 到 2006 年之間的部份資料。

第一個經驗：

自 1986 年起，特別人士家長及朋友協會（APAE）/小王子特殊教育學校正式開始運行。目前已經有 86 人，他們的年齡層是在 0 歲到 28 歲之間，他們都有各種不同的缺陷。在 2002 年，

在這個學校開始了一個技術工作來幫助職業引導，當勞工委員會幫助學生為就業市場做準備，這裏所使用的名字都是假名。

在這裏，Vitória，十六歲，Vitor，十八歲，被引導帶薪實習並到現在為止繼續留在實習地方。我們可以說在提議給他們做事時想法是有些大膽，因為我們必須假設所分配的工作是否是實習學生們有興趣做的。他們二個人都有智力缺陷，他們必須發展一些能力，她在學校的廚房內幫忙，而他在外面的保護區工作。分配給她工作時也有一些批評，例如靠近火、鐵器的熱量、使用刀器，還有其他被認為危險的物品。至於他，知道工作則需要很大的注意，尤其是在接觸藥品一類的物品要確定沒有害處。因此，條件是伴隨著特定的處置程式。

當確定將他們插入工作的可能性時，也同時確定了具體引導的法律形式。年輕人將在當地政府的日間照顧中心幫忙，或是在市政府社會援助局內的農業領域工作。目前 Vitor 在市政府的精細傢俱製造廠工作，他的管理人員以前也是他在 APAE 的教師。Vitória 還是繼續在日間看護中心工作，雖然現在已經換了一個中心主任。

專家們及學生自己本人見證，這二個例子都是和多多少少都比較嚴格的雇主工作，也都要求必須負起和他們年齡相等的責任，也都相等於社會的期待。

第二個經驗：

以同樣的理想讓有缺陷的人插入工作崗位，在 2005 年底，又有一個新的引導就業計畫，在特定的位置上勝任合格的工作。他們是和參與 UNICENTRO 的需要特殊教育學生教學輔導項目（PAPEE）的學術人士一起共同生活。

UNICENTRO 是在 1990 年成立的，它是由以下組織機構聯合起來的：州立 Guarapuava 哲學、自然科學、文學學院（FAFIG）和 Irati 教育、自然科學及文學學院（FECLI），這二所學校在 70 年代一共在各個不同的科系中教育出 8311 名學生。

我們必須說明將需要特殊教育的學生納入社會已經在 80 年代末期就已經在討論了，並且是以論壇的形式討論，並在特殊教育中的各個領域開創了附加課程。在最近幾年，還是繼續組織一些項目，目的是：提供學術人士幫助、指導專業人員、幫助他們維護自身權益、促進研究學習、組織課程等都是納入大學政策的一部份。

和以前的經驗類似，培養學者們也必須準備專業活動的場所，這時候也同時在 UNICENTRO 和 Pinhão 市政府之間開啟了合作談判，這兩個城市間有大約 50 公里的距離。

剛開始的時候學者們在 APAE 從事他們的工作，但是有一次，現實比想像還要更寬廣，居然從特殊學校移到了一般學校。在 2006 年和市政府的教育局聯繫後，實習課程將在 Eroni Santos Ferreira 學校內實行，在每個星期二及星期四，從下午 1：00 到 5：00，開展基礎教學活動，在教室內展開教師-監護人的活動，幫助市政網內大約 500 名學生。

為了避免主要專業關係概念困擾，並有效率的參與，並由 PAPEE 組織人員隨同，每天的活動戰略方針都交給了參與的學者們。

最後總結時我們可以看到這二個經驗對於納入社會都有很正面的幫助，不但對雇主，而且對所有參與者都一致肯定並相信這些人除了他們缺陷外的工作能力。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(十四) A20 左派及展現社會政策。選擇性及矛盾

作者：Lucf Faria Pinheiro

目標：理解及解釋左派的理想和盧拉政府對抗貧窮政策之間的矛盾；透過新的參與空間呈現左派理想連接特殊過程的社會動態解釋。

方法：和知識份子、公共管理人員、戰士等面談，經驗觀察及文獻資料。

大綱：掌握權利的左派份子可以在醞釀一個新的社會保障模式，透過：創造一個圍繞政府危機輿論，以及需要移動公民社會組織及市場，認定貧窮是一個集體問題，而不是像資本及工作勞動之間的矛盾結果一樣，責任完全是在國家。

盧拉政府社會政策的何去何從？

這個測試是針對盧拉政府的領導戰略方針，透過生存能力 – 在左派危機的範圍內 – 對抗饑餓及社會救助。這種危機對解釋政府困難矛盾中獲取它的支持基礎輿論一致是很重要的。二十年來積聚為實現社會權利期望的抗爭，也是在 1988 年憲法中制定的，只有最少的符合度。有需要決定擴大社會安全資源，這也是盧拉政府所展現的相反處。

如何調解財經調整政策，同時取得展現政策的輿論一致？接受社會運動及左派組織的質疑，政府試圖清空公民社會的政治內容、動員社會領域使得貧窮變成一個自然問題。這個戰略方針將成為由社會支撐的社會保障過渡期，政府的財政危機平衡嗎？社會福利制度又是建立在什麼基礎上？左派在和政府的關係上正在喪失自我嗎？巴西最近幾十年現況的經濟特性、政策及文化證明這種形式是發展本身的新自由邏輯而不是像有些專家所認為的那樣，目的是：完善效率、民主化、去官僚主義、減輕政府社會政策負擔；從中央向地方擴散，不僅僅是概念，還有注入社會計畫的控管。

有一個矛盾是可以確定的。要求“社會壓力及政策使得更人性化、合理的、民主的利用資源，平衡的滿足需求”（Perrin, apud Draibe e Henrique, 1988:56）。不是將社會裝備著面對這個任務在資本主義及左派危機範圍內的結果及複雜性。在公共事物中社會控管方面的政黨和個人公開指責往往是一再重複的。家庭基本袋和零饑餓是一個領域性的趨勢、管理社會轉型及社會政策控管。自願者動力，就如 Pereira (2003)所提出的，是 80 年代開始由新自由理想主義者引入，漸而成為“社會福利的新分水嶺”。他們是社會公共政策破產的另一項選擇，但是卻增加了政府和非政府組織之間的相互依賴。作者認為重新增加自願者在社會保障建議中的價值使得“福利社會”的前景要比社會福利國家的說法要更佔優勢。這項提議使得國家有了流通市場的能力，除此之外，還活動了自願及慈善組織、關係網、鄰居和朋友。政府的作用是開啟人及資助人的角色，然後它自己則會慢慢的前進。

我們不能否認由盧拉政府發起的社會政策重新肯定了民主機制：去中央化及整個公民社會的參與。經過這樣的政策重複的表明了焦點和展現的特性。它們就好像新的政策：指導及計畫都是由聯邦政府來做，但是項目則是由地方政府根據地方現況及公民社會的組織結構來操作。這個最後的資源，雖然有前面所提到的一些限制，並不只是傳統自願者的好的意願，而

且還有一些好戰人士及非政府組織也都漸漸的加入建議和民眾運動的行列。這個時候好鬥力反而幫助了社會權利的教育及政治活動，雖然缺少了適當的培訓及道德和政治約定，使得有些服務不是很能夠勝任，在需要取消時還是要徵求政府的同意。

因此，慢慢的轉型到一個所謂的福利社會還是要以市政府的財政責任法作為支撐。去中央化的零饑餓項目管理方式，還是需要地方權利的介入，而不取決於立法機構，就是一個例子：透過不同政府部門一起來操作這個項目，避免重新成立一個新的機構結構。降低開銷的努力也包括管理創意來達到保障食品的政策。這些項目都變得專業化，透過社區廚房來看顧及管理食品及發展餐譜；家庭農業生產的食物分配及平民餐廳或在小型機構銷售。刺激鼓勵小型食品商販目的是增加稅收，避免逃避稅收進而變成食品捐贈，就必須建立在習慣性的免稅制度上。

在地方政府發展出的社會工作政策中也有一些誇張，就像在食品安全範圍內。可以根據自主發展社會政策而有所改變，例如：管理的側面層面及組織度和社會活動壓力度等。

這些因素是盧拉政府面對貧窮問題時所產生的構想：說服民眾，國家和貧窮問題在社會階層之上。合作喪失了加強集體良心團結感，而將其資源轉換成資本主義利益的幫手。為了想要政府合法化，左派鬥士對一個最小政府就滿足了。這並不改變焦點、展現及危險政策的性質，也不重複造成貧窮的起因。

就像政府政策的輪軸 – 和世界銀行達成的協定 – 政府繼續消弱及突顯出左派的危機，在巴西：有一些特定及成功的經驗將可能成為福利社會的胚胎，並轉變成新自由性質的改革。

感謝：

感謝巴西國家研究委員會及 ESS-UFRJ 所提供的條件，這些條件包括准博士庫及研究協助。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

（十五）A21：社會政策橫向工作的新邏輯思維

作者：Ana Cristina Loivos Porto； Ana Paula Rangel Dias
Érika Philippini； Karollini Quitete Telles
Marisa A. Pereira； Renata Coellho

目標：

這份報告的目標是展現和社會援助相關的政策及法律委員協調會的活動，目的是尋找一個領域間的實踐，認定社會政策必須建立在去中央化的基礎上，起於地域網活動的融入邏輯思維，而我們也知道在這個過程中有機會也有限制。這份實踐是建立在社會援助的公共政策介入的新邏輯思維上，及根據 2004 年國家社會援助政策及基本操作條例（NOB-SUAS）。

基礎：

開啟公共政策融合及跨領域活動討論時，我們感覺到社會援助公共政策不能單獨實行，而是領域政策整合形式，考慮到各種不同方面的社會關係，尋找權益的保障及廣泛性。社會政策

必須建立在橫向性及跨領域性的邏輯思維上，基礎是熟思及組織由社會實體提出的要求過程。建議本身的結構反映出這個想法，找尋著不同部份的代表。

Dirce Koga 就曾提出“從地域性開始思考公共政策也要求審查過去歷史、每天發生的事情及居住在這個地域人們的文化世界（.....）”社會問題需要每個領域的展現出來，也就是說，在醫療保健方面、在教育方面等，必須考慮各種公共政策之間的互動以便答復所展現出的要求。政策之間的互動過程是建立在動力的形式上，從模範典型改變開始，促進政策的概念及其活動轉型。“跨領域化是一個概念，它包含了社會政策範圍及它和城市其他領域範圍的過渡層面，例如基礎設施、環境等，而且也確定它的組織及和其他社會環節之間的關係”。

（JUNQUEIRA; 1998）

這是一個新的邏輯思維方式，在社會政策關係中致力於避免斷裂成許多片段，考慮到一個公民為一個複雜的整體。就如同 Menicucci (2002)所說的“新的公共管理模式是去中央化及跨領域性，一旦目的是促進社會融合或改善生活品質，解決某個地域居民所發生的具體問題。”國家社會援助政策自 2004 年起在它的組織輪軸內加強地域化、跨領域性及公共政策橫向性的概念。橫向性的意思是和其他政策建立起一個對話方式，這對使社會援助政策更有效率是非常有必要的。

1998 年聯邦憲法開啟了一個法律位置使公民直接參與公共政策的定義和監督。這項參與和社會控管有直接的關連，這也是建立在實現民主的基礎上。社會控管，根據 1988 年的聯邦憲法，就是政府和公民社會之間的關係，民眾參與公共事物的目的是控制管理政府的運作。憲法打破了以前歷史上所理解的社會控管機制，Carvalho (1995) 認為“是一個難度很高的控制國家制度或是商人控制大眾”。這種認同的起因是古典社會學，社會控管就是高壓政策管理人民（apud Bravo, 2002:45）。

議會的形成是社會個體溝通的空間，使得國家和公民社會之間有一個新的關係，目的是營造公共政策及實行社會控管。他們也直接包含爭取權益保障、項目控制及運作提議的等。

方法：

Niterói 市政府社會援助委員會（SMAS）2000 年成立的協調會，目的是提供給一些委員會有關社會援助方面的法律及政策技術及行政協助。這些委員會包括：市政府社會援助委員會（CMAS）、市政府兒童及青少年權益委員會（CMDCA）、市政府毒品輔助政策委員會（COMAD）、市政府殘疾人委員會（COMPEDE）、市政府維護老年人權益委員會（COMDDEPI）等，尋找跨領域性及網絡運行方式。委員會的協調會功能是能夠保證一些權益委員會及政策委員會之間的跨領域性及橫向性。

這種形式使得委員會承擔起連接政策的責任，以便伴隨、監控及研討所有和地域有關的運行。根據社會援助根本條例（LOAS）第 8742 法的規定，委員會的組成是公民社會參與機制。很重要的一點是強調 Niterói 市成立的研討及平等委員會，和現有的諮詢性質及非平等委員會比較而言，這是一項很大的進步。

結果：

這個協調會主要的實現的項目是 2005 年在 Niterói 市舉行的市政會議，會議是關於透過市政府社會援助局（SMAS）實行的社會援助市政政策，它主要的題目是：“現今的公共政策及

社會角色的挑戰：跨領域性及它的社會管理影響；社會控管的效率及全民參與”。

這些會議的歷史過程起點是在今年 6 月 30 日到 9 月 2 日，在市政府的行政、立法、司法代表聚集在一起，目的是通過會議研討的負責機構。

在 2005 年 6 月 30 日到 9 月 2 日舉行的市政會議的主要目標是擴大全民參與研討公共政策過程及制定戰略方針及透過社會援助唯一系統（SUAS）實施國家社會援助政策目標，在 Niterói 市得以實行。各個委員會的行政負責人並和委員們舉行多場會議。

統計資料：

委員會協調會在 2005 年所接待的工作：

- 接待過的委員（委員及副手）數量：142
- 接待的機構數量：61
- 正在分析的案件數量：20
- 參加會議大概人數：727
- 參加 CMAS 及 COMDDEPI 選舉過程的人數：368
- 所接待過的人數：1320
- 平均接待量：03
- 接待總數：3960

結論：

在委員會協調會的運作時期產生出了一些挑戰，例如：委員會和其他機構建立合作關係，用以擴充及保障市政府政策的跨領域性；和委員會一同促進持續的培訓；連接委員會和現有的社會援助論壇；促進培訓團隊每個委員會所制定出的題目；增強會議的研討並要求行政部門參與以保證工作的持續性；保障委員參與服務網集會；制定共同資訊給委員會並同意運作時間表。我們也必須強調我們相信跨領域運作的效率，因為它能夠以一個整體的方式來實現社會政策。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

（十七）A22：社會援助市政化及地方性發展：一份在巴西 MOSSORÓ/RN 地區 市政政策及社會援助報告（1996-2005）

作者：Maria Ivonete Soares Coelho

巴西的社會援助，由巴西社會的部份民主人士視為公民的權利，尤其是社會工作人員代表機構，受惠方是處於危險狀態及社會上較容易受到傷害的個人或族群。國家社會援助政策/2004（PNAS/2004）斷言社會工作是社會及人類發展的“組合”，但是這項反映在社會工作的討論及研究中還是初期的。這篇報告的目的是思考社會工作及發展之間可能的關聯，並以 Mossoró/RN 市的社會工作市政（1996-2006）開啟研究。文獻研究的結果，將 SPOSATI(1990)、BOSCHETTI(2003)、SEN(1993,2002)、SACHS（2002）、DANIEL（1998）、COSTA（1996）等人

的著作作為社會工作、發展及地方權利研究的參考。在這份研究中，我們使用質和量的方法。我們認為巴西的社會工作題目在社會服務領域中已經占了一個中心的位置，無論是在社會工作人員的培養或是在專業中心領域。這篇文章擴大討論社會工作和社會變化發展之間的關係。這是因為在確定屬於社會高危險性及較容易受到傷害族群的人“保障他們基本需求”的目標時，並以“整體方式領域政策對抗貧窮、最低社會保障，應付社會臨時事故條件及社會權利普偏性”（社會援助基本法（LOAS）第一條），社會援助促進改變社會-經濟上被排除在外的個人及族群的生活品質。

發展的傳統觀念自十九世紀開始就是經濟增長、工業化、科技應用及產品生產的同義字（BASTOS,2000），發展及社會工作之間沒法聯繫起來。在這個情況下，社會工作沒有任何容納它的位置，只是個補充政策。這是因為，如果我們繼續想著發展只是經濟成長、工業化和科技應用，社會援助政策只能夠促進“最低社會標準”，物件是被排除在生產力及資本主義生產結果以外的人。因此，如果我們認為用富裕人類生活來衡量發展（SEN，1993），也就合理的理解社會工作是處於危險情況及容易受到傷害族群的人的一個權利，幫助他們改變社會情況，也因此改變他的生活品質，也可以想像到，公共政策也是發展的一個因素。

另外一個問題是在我們考慮發展和社會工作之間的關係之後，巴西地方政府根據 1988 年憲法設計出了新的責任義務。因此 1988 年後的憲法之下的社會工作政策，由於它的去中心化性質，就像持續發展的概念，由內部發展理念，並在地方環境下實踐這些理念。持續性發展，還是一個正在醞釀中的概念，加入新的重要性，其中包括社會持久性的理念，融合的定義（SACHS，2004），納入公民權利的保證，也就是說，社會、公民、及政治權利，擴大人們的生活條件、加入公共政策及參與。

因此，社會工作是一個針對處於社會危險狀況及容易受到傷害族群的人的一種社會保障。並在地區（城市）內物質化，其實這也可以視為發展的政策。但是將社會工作理解成發展的一部份也存在著一個空隙。

要想將社會援理解成發展的一個元素，理論上就必須製造出二個觀點：將社會工作政策/運作理解成發展的一部份，以及發展是為了改善人們生活品質。

在第一個情況中，將社會工作理解成發展的一部份並不是毀滅累積的概念，社會工作是一個社會權利及國家的義務，目的是保證處於社會危險狀況及容易受到傷害族群的人的最低社會標準。也就是說，增加人們的理解，保障“最低社會標準”政府已經在實現，即使是很低層次的，這個政策受益人改變生活條件。

第二個情況，是有關於發展的觀念，必須要理解它是改變人們生活品質。這就代表，一方面去除傳統對發展的概念。並且也必須瞭解除了持續發展理念之外，其他的一些社會變化如公平性、生態責任、尊重文化差異及民主建設。除了這些因素之外，還必須想到發展意味著擴展能力及人們的自由（SEN，2002）。

發展也必須看作是社會變化“使人們生活更豐富”（SEN, 1993, p. 315）。人們生活品質變化代表著，對於 Sen (1993)來說，透過增加生命中的成果來擴展個人的能力，這些是

[...]基礎成果例如避免生病或預防疾病、適度飲食、做一般的活動等，到許多比較複雜的成果例如培養自信、參與社區活動及在公共場合展現自我而不會害羞（SEN, 1993, p.317）。

這個概念也可以被認為是持久概念其中之一，因為沒有將經濟結果列入個人生活能力發展過程效率評估當中（SOUZA, 2003）。因此社會工作的公共政策變成一個和發展相結合的因素促進效率，不管是哪個等級，增進個人生活。這個前景導致 Mossoró/RN 市在 1996-2005 之間社會工作市政政策的研究。在這個指導方針之下，我們也必須瞭解社會工作不是一個單獨的現象或資本主義矛盾現象，為資本主義服務，而不遭受其他現象的影響及社會結構（PEREIRA, 2001, p. 21），而是社會工作作為資本主義特定結構的條件。因此，社會工作視為地方發展的因素。

社會工作可以將受惠者納入社會生活的各個領域當中。雖然在 Mossoró(RN)地區社會工作政策並沒有感覺到這些可能性，受限於完成政府機構的要求，因此降低社會發展及地方人力效率因素。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

（十八）A24：引導進入地方政府：一個對抗貧窮的經驗及挑戰

作者：Heloisa Helena Mesquita Maciel

摘要：

來自大量有關國家社會援助政策的討論，地方政府接受挑戰具體實施基本社會保障運作，校定到現在已經發展的特別保障，除了加大民眾參與之外，瞭解它是一個大戰略方針使得公共政策再具體一些，成為一個國家政策。理解這一點，Niteroi 市政府開始有了以下的行動：

- 成立社會援助參考中心（CRAS），培訓參與的組隊，用以加強社會社區及社會援助網。
- 引入特殊保障傳統服務網絡討論，尤其是一些已經在進行的服務，例如接待殘障人士，或兒童及青少年，創造新的社會修復範圍。
- 擴大不同代理人參與，組織市政會議，或是和其他委員會相互運作。

這些行動，當地政府管理社會援助時和各種不同的公權利及公民社會代理，鞏固社會援助成為公共政策並為對抗貧窮作出貢獻。

方法：

利用大量的討論來理解辯證，最後可以發展出一個確定團隊側面輪廓的工作，並且創造出一個選擇性過程。在第一個時間，所有和技術及行政有關的團隊通過一段時間的實習，可以學

習例如家庭、地域等有關要素，並且以後應用在 CRAS 的監督管理上。這中運作方式目的是集體構造基本社會保障技術操作手冊，同時和特別社會保障相結合。

結果：

可以在城市的許多地區實現市政會議，擴大會議的參與。在此討論社會及社區復原的問題。擴大民眾參與戰略方針並沒有耗盡。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(十九) A25：協同努力打造以社區為基礎之就業市場 (THE COLLABORATIVE EFFORTS TO CREATE THE COMMUNITY-BASED JOB MARKET IN TAIPEI)

作者：ROSA SHIOW-HWALUO

一、主要研究課題：

協助社區居民共同針對發展在地產業及照顧需求，開創以社區為基礎之就業市場，及透過更多社區的串聯形成區域聯盟。

二、方法：

(一) 合作的定義在此有三種：

- 1、夥伴關係：因特定議題或任務形成較為鬆散的連結。
- 2、團體：有組織的成員一起工作，共同處理一個或多個議題。
- 3、聯盟：不同的團體組織共同組成聯盟。

(二) 台北市政府從 2004 年 1 月至 2005 年 12 月邀請中華民國社區營造學會，在萬華、北投及文山等三個地區提供在地服務的三個非營利組織一起合作，利用在地資源滿足在地人的需求並創造在地就業機會。

三、成果：

(一) 社區間的合作：

- 1、萬華地區非營利組織及鄰里團體的參與：立心慈善基金會邀請在地鄰里居民，協助提供該地弱勢家庭相關服務或照顧功能，成員的參與係被動式，彼此的連結比較鬆散。
- 2、北投地區的社區組織：北投文化基金會在 2000 年成立，目前負責推動北投社區大學，透過經常性會議，形成社區共識，由比較有經驗的社區協助新興社區進行社區調查、開發資源及解決社區優先議題。
- 3、文山區：文山新願景促進會統合各鄰里社區團隊圍社區聯盟，透過推動文山公民會館作為文山社區之門面，促進在地產業發展並創造更多在地工作機會。

(二) 在地就業市場：

- 1、北投及文山區分別擁有豐富的溫泉及茶園資源，藉由鼓勵當地社區居民結合生態環境及歷史背景，充分開發應用在地資源，吸引學生前來進行校外教學之旅，透過培訓在地居民擔任解說員、或教導如何種植蔬菜、或出租土地提供都市遊客種植蔬菜等，創造在地工作機會，並帶來經濟發展。例如在文山新願景促進會過去帶領遊客深入了解文山地區的生態環境及歷史背景，及透過社區工作坊教導民眾製茶及區辨茶種、自己動手做植物染等，除了創造就業機會，透過網路訂購市場建立行銷管道。
- 2、社區照顧服務，包括在萬華、文山及北投等社區，由政府補助，結合當地鄰里資源針對弱勢家庭提供居家照顧、送餐、關懷訪視等服務。

四、結論：

萬華地區的組織尚於夥伴關係之起步階段，但該地社福機構之服務網絡體系相當有力及穩定，可以預期未來的發展性很高；北投社區組織之自主性很高，部分經驗豐富之社區領導者願意協助其他社區成長，且利用既有溫泉資源，帶動當地社區產業發展；文山區的發展經驗應該具有里程碑的意義，尤其所帶來豐富之多元工作機會對當地面臨失業之民眾特別具有實益。

(二十)A26: 全球化與印度高等教育的挑戰(GLOBISATION AND CHALLENGES TO INDIAN HIGHER EDUCATION)

作者：ANUPAPALLER REDDY

一、印度高等教育基本事實：

- (一) 印度具備世界第二大規模高等教育體系：雖然從絕對數字來看受高等教育的學生人數很高，但就該國 17 至 23 歲年齡人口群中，也只佔 5.5%。
- (二) 不同教育機構之施教品質差異性很大。
- (三) 政府部門係鄉村地區高等教育之主要供給者，雖然政府提供之財源正在穩定地減少。
- (四) 私部門對高等教育之投資主要在專業教育部分。

二、印度高等教育優勢與劣勢：

- (一) 優勢：印度大學有龐大的下層結構，提供有成效的教育，且分布範圍廣。
- (二) 劣勢：設計性學科缺乏市場導向，教育的品質與效率偏低，且教育機構過於官僚主義。

三、轉機：

- (一) 接受高等教育的學生不再侷限在印度國內。
- (二) 透過網路及多媒體教學帶來新的教學方法。

- (三) 接受高等教育學生增加的比例。
- (四) 以替定專業為基礎之研究由跨專業研究取代。
- (五) 因為競爭帶動大學教育效率之改善。

四、挑戰：

- (一) 隨著愈來愈多學生前往美、英、澳等地求學，帶動教育素質改善。但只有少數人有能力負擔到國外受教之費用。
- (二) 政府以大學教育沒好處作為合法化刪減教育經費之藉口。
- (三) 國外大學開設的課程以創新的市場導向技術為主，對印度學生而言這與其國家之發展經驗並無相關。
- (四) 市場導向的高等教育將影響印度之文化體系。
- (五) 以利潤趨向之單一課題不管在國外或印度都快速成長。
- (六) 城鄉差距與貧富差距愈來愈大。

五、建議：

- (一) 從長期來看，教育支出經費應佔國民生產總額的 6%，現階段對高等教育的分配經費應由 0.4% 立即增加至 1%。
- (二) 對於具領先地位以研究為取向之大學以及對於圖書館、實驗室及資訊科技系統網路等硬體設施設備之現代化給予充足的經費。
- (三) 體認教學、研究及提升有品質之研究彼此之間具有密切關係之重要性。
- (四) 研議務實的政策強化私部門在高等教育及國際化之角色。
- (五) 循序漸進改善硬體設施設備提升教育品質。
- (六) 由國外所提供之遠距教學應取得印度官方之認證。
- (七) 線上教育愈來愈普遍，為避免因此對國家教育體系、政策或文化價值有所影響，應強制供給者事先取得認證。
- (八) 教育課程內容應包含國際化之觀點。

六、結論：

在知識經濟時代，教育不只是增長知識或傳遞文化價值，也是帶動經濟成長之主要機構，因此需要受到重視。

(二十一) A27：印度社會安全制度－全國農村就業保障方案 (SOCIAL SECURITY IN INDIA-A STUDY OF NATIONAL RURAL EMPLOYMENT GUARANTEE PROGRAMME)

作者：ANPUPAPALLE.R.REDDY

一、簡介：

印度政府在 2004 年通過的一項法案，由中央政府連同各邦，第一年在全國 150 個農村地區，透過修建公共設施、製造手工產品等途徑，爭取每年有 100 天的時間，讓每個農村家庭中有一名成員參與那些不需要複雜技能的工作，且以每天 60 盧比的價格支付工資。在此基礎上，這一做法將在未來 5 年內，進一步向全國 600 個農村地區推廣。

二、對 NREG 的批判：

- (一) 執行結果並無法達到保障每年工作 100 天，每天 60 盧比工資之收入，反而是一個月只有 500 盧比收入，根本不足以糊口。
- (二) 每個家庭只有一人可參加方案，造成家庭的分裂。
- (三) 多數人認為本方案所需經費龐大，政府根本無力負擔。
- (四) 經費撥付的方式從中央到地方層層節制，漏洞很多。
- (五) 本方案要求地方政府負擔 10% 經費，對部分財政困難的地區恐怕無力負擔。
- (六) 本方案因經費龐大可能帶來腐化而無法成功。

三、回饋：

- (一) 早期針對執行地區之報告顯示，方案最大特色在於透過立法保障農民的最低工資收入，尤其當時多數人的所得都低於最低工資。
- (二) 其他農村地區因多數受益者尚未做好心理準備，所以暫無相關結果呈現。

四、補救措施：

- (一) 勞動率應向上修正。
- (二) 在 NREG 方案下，每個地區應成立一個工作小組協助推動相關事務。
- (三) 在批評 NREG 方案之前，仍應先回復提供資金。
- (四) 政府不應該表示如果執行 NREG 方案的地區發生腐化情形就立即終止該地繼續辦理 NREG 方案，因為腐化主要來自這些官員，而非是方案之受益者。
- (五) 針對社會大眾加強宣導。
- (六) 在地居民之倡議者及監督參與方案之受益名單，可達到監督方案經費是否有遭到濫用。
- (七) 資訊公開化可以確保方案之經費被適當的運用。
- (八) 政府官員不應介入參與方案者之排隊名單。
- (九) 執行單位應加強訓練。

五、結語：

NREG 方案是世上最具革命性的社會福利架構，該方案提供相當大量的就業機會，如果有適當的規畫與執行，將有助於改善印度農村地區公共設施建設及貧窮現象。

--行政院第一組科長賈裕昌整理

(二十二) A29：青少年及兒童的非正式教育：對 CAMPINAS 省社區中心專案項目的期待

作者：Cristiane Gonçalves de Oliveira

一、目標

我們希望借此文章提出 Campinas 省對兒童及青少年教育工作並介紹一些家庭對此專案項目所期待的有關資料。

二、非正式教育

每個人的教育重要性是沒有任何疑問的，並在學校以外造成愈來愈多的討論。這個教育方面的知識延伸已經多次被提起，尤其是在 1990 年泰國中天市舉行的世界全民教育大會中，促成了新的思考範典的加速進步。會中所達成的聲明給許多簽約國家建議了一個更廣泛的基礎教育概要及革新理念。

我們建議一個針對兒童、青少年及成人的教育（也就是說，針對所有人），地點是在校內外，並傳播所有類別的知識，做到防範性、更生動及前瞻性是所有社會及國家的責任（TORRES，2000：14）。

在舉行會議的同時，我們政府也正在朝著新自由主義方向推翻現有的社會政策，承認經濟現況，改變工作關係，並廢除保證人們一般權益的責任，而且也因此分化了我們的社會。

現在我們所急需要的是創造一個更好的生活條件及完善一些已經不能滿足所有需求的政策。這個社會也被強迫的向前進，並重新組織來應對人們的需求，這些需求則是根據國家的社會經濟變化而產生的，而這些變化是走向邊緣化及排斥性，所以也就越來越有需要另外一種形式的教育。

這種教育就是要超越學校的界限，向今後的前景除去障礙，以現實改變一些人的觀點，並創造出一個更民主及公平的世界。非正式教育可以是針對所有的題目，人們自發性的聚集在一起（沒有等同學校一樣的強制性），爲了就是創造或尋找某個目標（GOHN，1997：6），最後達到一個具體及大眾化的知識，有的時候甚至還可以被政府承認。也沒有時間段及地點的限制，而且直到有固定的專案項目及目標才需要集會。非正式教育或教育的概念其實非常廣泛，並不僅僅是在一所公立或私立學校內所舉行的教學，而是認可一個人是一個會思考、有行爲舉止、有感覺，並且他有他可以受別人尊敬的文化，他才可以成長及發展。（SIMSON，2001，20）。非正式教育的教學是建立在改變突破、公民義務及權利的基礎上，並增加文化的價值。“每個人所帶來的文化都會受到尊敬，並且在課上做廣泛的討論”。在非正式教育中，整個計劃是建立在群體的重要問題上，大家都參與合作，而不是典型的知識傳送。這種模式也是在尋找改變專家 - 學童那種權利階級組織關係的教學方式，而發展更有價值的相互尊重、團結互助、合作、組織，並

啓發思考及動手實地操作。整個活動的計劃都是針對增加思考、社會轉型及團結互助、相互溝通、社區生活的創造力及才能培養及以一個團隊的方式共同參與，間接彌補學校教育所留下的空隙（SIMSON，2001，09）。

這種教育的發展趨勢不能忽視兒童及青少年所關注的事物，並且一般來說也是借著遊戲、幽默笑話、故事、戲劇、音樂、短文、電影或其他可用的媒體方式來促進思考。爲了達到這種增強思考及組織能力的效果，主要環節就是要建立在兒童及青少年的信任及相互合作的基礎上，讓他們對活動產生興趣，而不是像學校的義務一樣。

CAMPINAS 的非正式教育

兒童及青少年的社區專案項目是在 1984 年開展的，原因是回應周邊地區居民的要求，主要是在工作的母親們，在她們工作時沒有地方託付她們的孩子。這些孩子們因爲已經超過七歲，因此沒有上學時又因爲超過年齡而沒有權利再在日間托育中心，他們也就需要這種安親託付。

基本上來說，專案項目的教學方向是建立在非正式教育的基礎上。目前 CAMPINAS 省有 16 個直屬的中心，分佈在各個城市內。這些中心的維護則是由市政府的勞動及社會福利處來負責，主要是針對 6 歲到 14 歲的兒童及青少年，照顧他們在課餘時間的教育。每個中心大約有 50 到 100 個兒童及青少年分爲二個輪班，但是也有一些地區因資源比較有限，進入此中心則是要根據實際的經濟需要，提供給低收入家庭，並還有許多孩童也在候補名單中。每個中心活動的計劃、發展及評估一般來說都會在每一個月會同整個小組舉行一次。

過程方法

在 1998 年到 2005 之間在兒童及青少年中心一共有 135 件專案項目，家長也隨同報名參加這些項目及參與活動。

期待考量

大家最主要（39%）的期待是保護這些孩子們，也就是說，將他們不在街道上遊蕩，讓他們有事情做，他們的父母親在工作時不讓他們自己留在家中。中心的另外一個保護作用也包括因爲孩子們的監護人不在（工作）或過失（縱容）使得他們整天流落街頭，或是乞討或從事童工。這時候，這個專案項目的重要目的保護作用就是讓孩子們遠離不好的環境，因爲這些街道充滿了暴力、犯罪及結交壞朋友的可能性。另外 31% 的期待是希望教育項目能夠利用時間來學習手工操作（手工藝）、性情發展、未來的生活訓練（職業訓練）、課業教學輔導甚至母親們的一般性指導。在整個教學的內容裏，也有 10% 的時間是用於課業輔導，也就是說，中心也是一個輔導家庭作業的地方，加深學校所學習過的功課。中心也嘗試著在這方面作出貢獻，使孩子們對讀書產生好感，透過各種不同的活動來發展協調能力、創造力甚至閱讀及寫作能力。另外也有人（25%）期望透過和別的孩子們的接觸來增加合群能力，和別的孩子們一起出遊的機會是他們的監護人所不能

給予的。還有 11% 的人期待的是食物，一般來說都是來自社會經濟環境較差的家庭，他們希望來到中心是作為他們子女補充均衡營養的一種保證。

參考資料

GOHN, Maria da Glória. 巴西的非正式教育：90 年代。1997 年 11 月，1-138 頁

SIMSON, Olga Rodriguez Moraes Von. 非正式教育：兒童的舞臺。2001 年

TORRES, Rosa Maria. 全民教育的十年回顧：還有許多需要完成的任務，布宜諾斯艾利斯：聯合國教育科學文化組織，國際教育計劃機構，2000 年。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(二十三) A36：評議印度的婦女受暴及和平政策 (Violence against women and peace policies in India – An evaluation)

作者：Prof. Dr. S. Sri Krishna

女人無法和男性取得平等的地位，每天都生活在受暴的風險中。在多數國家，無論是在公領域或私領域，女性在日常生活中的選擇權，往往因為暴力或暴力威脅而嚴重緊縮，無論在家中、學校、工作場域或在社區中皆是如此。人們藉由直接傷害她們的健康、打亂她們的生活步調、窄化活動範圍來對她們的選擇設限，又或是藉由的侵蝕她們的自信自尊來達到限制的目的。因此暴力是女性社會參予度的一大阻礙。

◎問題陳述：人生的每個階段都會出現性別暴力

性別暴力始於產前延伸至嬰兒期、幼兒期、青少年期，壯年期至到老年期。

◎心理暴力

新證據顯示非身體暴力所帶來的傷害及衝擊稱為心理暴力。而心理暴力包括了恐嚇，其中增加最快的案例是來自於工作領域的暴力。人們藉由報復、殘酷、惡意、或汗辱等傷害行為來殘害個人或勞工團體。

◎性別暴力為健康帶來的損害

例如受傷、殺人、出生併發症、妨礙家庭計畫的施行、墮胎等等。

◎印度婦女受暴相關的重要法令

以下是有關印度婦女受暴處置的相關法律條文，1976 年平等賠償法案、1955 年印度婚姻法、1956 年 交通法案，印度刑法中的增修「嫁妝死亡」條款，1971 醫學妊娠中止條款，1996 年猥褻婦女條款，1987 年 Sati 會議條款。

◎印度政府也有一些相關計畫探討婦女受暴的議題

教育可避免婦女受到殘酷對待。鄉村及貧困婦女的自覺計畫，執法及司法機關對性別差異的感知度，成立女權保護協會。高等法院在 1997 年公布的工作場所及機構性騷擾處罰綱領。

◎研究方法

資料來源為各大學圖書館的諮商書籍、期刊、發表或未發表的文章、訪談婦女組織執行長及受暴婦女。

◎結果

像是印度 UNIFEM 這類的婦女組織一直不斷教育婦女認知自己權利及社會地位，她們透過郵寄宣導品、會議、在村莊舉行討論會來教導婦女。藉著這些跨組織的計畫，婦女了解了她們的權利及其在家中或外界所受到的剝削，因而在社會上活躍起來，包含政治參與都有她們的身影。

(二十四) A37：印度老年人口的問題與支持 (PROBLEMS AND SUPPORT FOR THE AGEING PEOPLE IN INDIA - A STUDY)

作者：Prof. Dr. S. Sri Krishna

健康的人口老化代表老年人生活可達到某些水準，例如經濟安全、生活有目的、生命有意義並能融入社區生活。

◎研究目的：

- 1.了解為達到健康的人口老化，老人的身心需求。
- 2.了解為達到健康的人口老化，老人居家方面的需求。
- 3.為老人的照顧及關懷下定義。

◎方法學：

以隨機抽樣的方法測試超過150位的男性和女性。此研究試著探究性別差異對老年健康的影響。

◎結論：

在印度，老年人口出現了可預期的健康及營養方面的問題。這份研究發現健康及營養問題可直接或間接影響人的健康狀況，也阻礙了健康的人口老化。年長者特別是在印度，家庭安全在老人的營養及健康狀態扮演了重要的角色，特別在促成健康的人口老化的過程。

◎對健康的人口老化提出建議

- 1.個人、家庭、社區、機構、非營利組織、政府及國際組織都對老人的福利及照顧營造出多面向的支持環境。
- 2.早期檢查及適當照顧都是必需的，特別是現在只要作了預防措施，以上的疾病都是可以避免的。
- 3.在印度女性的壽命比男性短，而造成這個結果的原因是因為女性從胎兒期到生育期的不當對待。因此除了為男性之外，安排探討女性健康老化的計畫也是非常重要的。
- 4.老人容易有慢性病如糖尿病、心血管問題、癌症、心理失常、視力或聽力喪失等等。切合老人需求提供適當的照顧是非常重要的，老人不僅是可以是受照顧者也可以擔任照顧者的角色
- 5.自小擁有好的生活型態為健康老化的基石。
- 6.積極參與家庭或外界活動提供了理想的方法及態度以迎向健康老化的目標。

(二十五) A38: 亞太地區的HIV/AIDS:挑戰社工的極限(HIV/AIDS in Asia Pacific: Challenging Social Work to the Limits)

作者：Khatijah Sulieman & Assoc. Prof. Dr. Mary Huang Soo Lee

◎ 摘要：

HIV/AIDS從發現手例至今已經20年了，奪去數以百萬人的性命。儘管投入大筆金錢來作預防工作及尋找有效的藥方，但愛滋病仍然存在大多數的國家，而且四忽沒有減緩的跡象。在即將邁入千禧之際，亞太地區已被預警要受到愛滋病的肆虐。在這個佔全世界60%人口的地區，每天都有1500人因愛滋病死亡。這個地區中有許多落後國家，這些國家的經濟狀況極差，根本沒法與此抗衡。目前社工已從傳統的幫助弱勢族群延伸至成長快速的問題族群，包含孤兒援助及照顧受感染的寡母等等。亞太地區必需HIV/AIDS的變得無法控制前正視這個問題。

(二十六) A39: 韓國社會工作多元化的趨勢(DIVERSITY TRENDS FOR SOCIAL WORK PRACTICE IN KOREA)

作者：Young Han

◎摘要：

全球化讓遷徙變得容易已使世界變得越來越小。韓國這個曾經是文化及種族同質性高的國家也因外來族群變的多元化了。韓果有許多外來族群，包括來自南亞的外及勞工，嫁入韓國的外籍新娘，國際商務人士，北韓的叛逃者等等。

儘管韓國在社會福利方面有很大的成長，但多元種族及文化仍被忽視了。社工的教育訓練並沒有包含這些迫切的問題，且獲取處理多元社會問題的能力也被忽視。促使社工獲得全球化及特定的教育課程是非常迫切的，唯有如此才能因應韓國變遷中的

社會，也才有能力安頓來自其他文化及少數族群的移民。這個計畫必須發展具體的課程，為了分配給不同的少數民族應將焦點集中於知識、能力與技能，這些少數民族是弱勢的且被壓迫的，有自屬文化與能力且敏感的。

總之，這個研究將會探索多元的趨勢與目前在韓國社會工作的多元方案計畫，且建議弱勢群體如何應該關心社會工作教育及訓練方案。這個研究主要運用質化研究方法包括文獻檢閱、訪談社工員、和其他專家的專業諮詢。基於研究發現將建議發展區域性、文化性及適當的多元課程以反思韓國文化和價值。這些建議將會提供社工員機會去了解與最後發展，且傳送更好的服務給這些在韓國的弱勢人口群。

--內政部社會司副司長何明寮整理

(二十七)A52:CAPE PENINSULA(海角半島)的脆弱與貧窮(BEING POOR AND VULNERABLE IN THE CAPE PENINSULA)

作者：Johannes C Erasmus (University of Stellenbosch, South Africa)

1. Objective目標

本文關心以下問題：居住在 Cape Peninsula（海角半島）主要面臨的挑戰是什麼，特別是貧窮與脆弱的團體？在 2004 年和 2005 年 之間，宗教和發展研究單位(URDR)開始主要主動性研究在 Cape Peninsula（海角半島）21 個地方社區社會發展的需要。作者在焦點團體中探索了 30 個 需求分析，特別關注在 Peninsula（半島）30 個貧乏地區的安全議題。

2. Method方法

資料收集工具與研究過程可在其他地方被討論(Erasmus 等, 2005) 。本文聚焦在 30 個貧乏的區域的 30 個焦點團體的需求分析。

這個研究的焦點團體決定放在 30 個貧乏區域。這樣的選擇取決於二個因素：首先，社會經濟的分析確定貧窮的水平(根據 1996 年及 2001 年的人口調查)；其次，由每個社區的當地研究伙伴提出建議。

關於方法學，在貧乏地區的焦點團體的形成，是從 8 個地理上被標定的鄰里單位抽樣出 48 位居民。研究參與者被劃分成 6 個焦點群，團體劃分最重要的二個標準是年齡及性別。

焦點團體的資料收集在三個層面上。P-Index（優先指標）研究技術被使用了，這包括了個體的面對面互動，以及目標團體的目的在於確認社區中優先發展的社會需求。要求回應確認需求並指出重要性，這一點和確認服務的需求滿意度同等重要。由此產生實際需求的優先順序清單，即 P-Index。

焦點團體會議的第二個階段是運用 P-index 的資料來畫出社區輪廓(C-Index)。

Basic Needs	Social Needs	Social Needs
1. Shelter		7. Safety
2. Health Care		8. Income
3. Sanitation		9. Education
4. Water		10. Recreation
5. Food		11. Religion
6. Energy		12. Welfare
		13. Transport

基礎社會需求	社會需求
1.住宅	7.安全
2.健康照顧	8.收入
3.衛生	9.教育
4.水	10.休閒娛樂
5.食物	11.宗教
6.能源	12.福利
	13.交通運輸

(二十八) A53：我們社會中性別間的貧窮與不平等逐步上升：一個人權的議題
 (TOPIC: ESCALATING DISPARITY AND POVERTY BETWEEN GENDERS IN OUR SOCIETY; A HUMAN RIGHT ISSUE)

作者: Mohammed Sulemana

◎引言：

婦女在大多數的發展中國家以多種方式被束縛，其中一個因素是貧窮。婦女為社會、經濟與政治的附屬在「第三世界國家」中被極端化，對國家人民與資本財力的有效運，需要所有社會團體在發展努力上的均等分享與利益分配。任何一個團體從參與活動中的排除，意味著人類潛力猛然失去。有效的在完整發展過程中整合婦女，並不

只是一件平等的事務，更是一件國家發展與人權議題的必需品。在許多非洲國家的社會，婦女並不能成為領導者、族長或戶長。

聯合國為婦女擁護與賦權已有一個關鍵論壇，性別與人權的擁護仍有爭議，決定性的承諾需要全球政策議程意識到：性別平等與婦女賦權是貧窮根除與發展不可或缺的一部份。千禧年聲明中反映出廣泛擴展國際知識，賦予婦女成就與性別平等，這是人權與社會正義的事務。在社會發展的世界高峰會(哥本哈根 1995) 明確地連結了性別平等與貧窮。為婦女而言，最具意義的是 1981 年聯合國會議中排除了歧視反對婦女的形式。

儘管這些高峰會與聲明在婦女權利與決定有所侷限，雖然他們扮演了社會經濟發展的重要角色，但結合婦女的需求到參與計畫、政策的發展過程中成為受益者，已被遍佈世界的政府、非政府組織與民間社會團體所廣泛接受。

有關性別問題你會停留並要求以下的問題：

1. 為何發展會影響女人與男人的不同？
2. 是婦女太弱、無力以致於無法利用發展與現代化所提供的挑戰與機會？
3. 是因為傳統、文化或落後使第三世界的婦女處在次等地位？
4. 計劃、政策的制訂者能區別對婦女的反對？因為他們對婦女參與開發、生產和製造的角色做出了錯誤的假設。
5. 整個發展過程是由於發展政策與方案，還是深深根植於男女性間不平等的關係，使歷史與社會改變，因此全面再度思考發展策略與目標是需要的。

◎目標：

本文的目標為：

- 提高第三世界國家對性別不平等的覺察。
- 使用這如同一制式地圖的形式，對會議代表分享資訊。
- 經由適當的方式從與會代表收集觀點，鼓勵豐富婦女在第三世界國家社經發展的內容。

◎方法學：

口語呈現。

◎結果：

- 移除第三世界國家婦女面對的障礙，鼓勵豐富婦女在第三世界國家社經發展的內容。
- 改變第三世界國家對婦女的負面態度。

- 性別議題使發展確定，一個有知識的、良好訓練的、有紀律的勞動力，會驅動與確保發展。
- 確保受社會責難成員的權利受到保護。
- 提倡教育與技術的發展。
- 它將幫助遭受不平等與忽視的婦女，在對所謂的經濟發展付出貢獻中有所交涉。

◎前進的方式：

以下所描述的是有關於特別的性別策略需要，會對性別計畫的需求給與關注：

- 第三世界國家勞工的家庭，對性別區隔的平等。
- 家庭、社會與國家對資源、做決定的權利能平等控制。
- 地方與國家的政策制訂過程能平等參與。
- 提倡移除負面文化與其他反對婦女的社經障礙。

◎結論：

在發展與其他性別發展取向上的對婦女的主要批評在於，開始的假設是婦女已經從發展中被排除，這是錯的。然而婦女的時間、精力、工作和技能已包含在每個發展過程的面向中了。性別不平等關係以及持續的婦女附屬地位，更確定了婦女的貢獻，這並不合於社會、政治、經濟項目所認知的報酬。

即將來臨的許多性別計畫聚焦在婦女遠多於性別關係，這些發展議題需要對性別關係的透視與分析，如果他們能對婦女的需求像對男性需求一樣對待的話。

總而言之，性別可說是與社會角色、男女互動有關，由時間逐步發展形成遠勝於生理上的特徵。

(二十九) A54：第三世界國家殘障者與一般人的差距擴大 — 一個人權議題
(THE WIDENING GAP BETWEEN THE DISABLED AND ABLE PERSONS IN THIRD WORLD COUNTRIES - A HUMAN RIGHTS ISSUE)

作者：MOHAMMED SULEMANA

◎摘要：

近年來對殘障者的歧視與人社會排除激增，已引起政府、非政府組織（NGOs）、民間社會團體以及其他國際組織極大的擔憂與關注。第三世界的殘障者面對歧視的不同形式，包括有 • 殘障者對於公共建築不得其門而入，例如：醫院、學校、會議中心、便利的公共場所等。在運輸系統和大廈設計上，殘障者並未被考慮進去。 • 一個殘障孩子的誕生被視為悲劇。

※譯註：「Disabled」指的是「欠缺某種肢體能力」。

「Handicapped」指的是「經由先天、意外或疾病而導致的一種心理或生理情況，因這種情況而使得日常起居要比沒有這種情況的人困難一些」。

許多生而殘障的小孩被放棄丟在窪坑或廁所...中，少數的幸運者部分被單獨監禁在房間裡數年，或永久送給孤兒院，也有許多留在街上成為乞丐。殘障者的學習設施並不充裕，影響了他們的教育與就業，殘障者對家庭來說猶如同詛咒、罪孽和恥辱。

在迦納（Ghana）殘障者是不能成為領導者的，他們被視為社區或家庭的邊緣成員。排斥或排除減少了他們對對家庭和社區有生產力貢獻的機會，並增加他們落入赤貧的風險。大多數殘障者找工作是被歧視的，大多多的身障、聽障、語障者洽公時，並沒有人可以協助。

雖然第三世界國家的政府透過演說陳述殘障者面對社會的狀況有許多嘗試，但對殘障者的處境並沒有多大改變。第三世界國家的殘障者機會均等的規則是不存在的。

◎方法學：

以相片和討論呈現。

◎結果：

藉由鼓勵改變主流社會對殘障者的負面態度，以移除殘障者所面對的障礙。

（三十）A55：面對貧窮和社會不平等：在北奈及利亞青少年妻子被孩子的出生所傷害（Facing Poverty and Social Inequality: Adolescent Wives injured by Childbirth in Northern Nigeria）

作者：Durrenda Onolemhemen, Ph.D Associate Professor Wayne State University, School of Social Work

◎摘要：

在北奈及利亞可憐的女孩們，在他們青少年初期生理成熟度尚未達安全分娩時，便已開始結婚生育。通常這種生育傷害稱作：膀胱陰道瘻管 vesicovaginal fistula (VVF)。婦女患有 VVF 會連續不斷的滴尿，他們這種令人作嘔的氣味導致生活為社會所拋棄。成千上萬橫跨非洲與發展中世界的婦女承受著這種狀況。情況是可防止和醫治的，但是貧窮和性別不平等扮演著剷除此情況的嚴重障礙。

本文討論諸如貧窮的社會醫療因素、婦女地位以及宗教因素的陳述，以治療那些有此種狀況的年輕太太，或是讓那些尚未有此狀況者避免此情況的發生。本文不意欲作為一篇醫療論文，但是反而用生態學透視的系統方法來應付這種狀況。它聚焦在 VVF 與受影響婦女的社會環境關連。北奈及利亞婦女對此情況根除的賦權，是這個工作的基礎與根本。

◎方法學：

在六個月期間於奈及利亞的 Kaduna 及 Kano 州的醫院與 VVF 招待所訪問了 107 個痛管患者，社會工作者也被訪談了，此情況的風險因素經確認後轉換為社工與醫療輔助工作者篩檢婦女的風險評估工具。

◎結果：

貧窮是罹患 VVF 與預防治療障礙的共同因素。在預防方案中被發現，根除此狀況最重要的干預是因為這種狀況是循環的，而且缺乏如手術之類的治療工具。倖存者的證明書就是他們對於生存與治療的奮鬥敘述。對問題的長期解決辦法是提高婦女的社會地位，並對他們掌控自己的身體賦權。

--天主教華光智能啟智中心社工組長鄭逸華整理

(三十一) A56：面對巴西的貧窮戰略時的補助匯款項目：可能性及界限

作者：Maria Ozanira da Silva e Silva

◎目標

這個工作是面對展現巴西的補助匯款項目，所產生的問題而作出的努力，將它設置為巴西的社會政策框架內，並在社會包容政策下考慮它的潛力及界限。2003 年成立的“家庭口袋項目”也受到特別的關注，它是為了整合巴西的發展項目而設的。

◎基礎

補助匯款項目是直接將錢轉帳給個人或家庭。在巴西，補助匯款項目的中心理念是將錢的轉帳和針對窮困家庭兒童、青少年及成人教育、健康及勞工政策相關聯。這個項目有二個最大的好處：一個是轉錢給窮困家庭可以使得他們將他們的子女帶離街道，停止流浪並將他們送往學校，這樣一來可以停止貧窮的惡性循環；另外一點是將錢的轉帳和針對窮困家庭兒童、青少年及成人教育、健康及勞工政策相關聯代表著一個解決國內貧窮及社會經濟不平等問題的政策。在這個框架下，應該突顯匯款和政策間的關聯，同時巴西的補助匯款項目將促進社會基本服務的民主化擴展。這代表著衛生、教育、勞工系統質和量的擴展，但這在巴西還是非常不穩定的。因此，這些項目應該建立在巴西的社會保障制度的框架下，它目前在人數上及資助這些項目的經費上有很大的優勢。

◎方法

所使用的研究方式是尋找解決項目內容的問題，但是也是抓住這些項目的真正用意來打擊貧困及造福人群。主要的研究方式是從 1995 年開始跟隨這些項目並分析有關文件及所取得的經驗。

◎結果

從 1930 年代開始這種補助匯款項目就已經在數個歐洲國家開展了，直到 1980 年這個計劃才推展到全世界。這是資訊化科技革命後勞工世界內針對社會問題的巨大經濟社會轉變。這個尤其在高失業率及高貧窮率的社會更為明顯。

在巴西，政府在 1991 年開始在公共計劃中推展補助匯款項目，並由 Eduardo Suplicy 議員在議會中提議及表決通過繼而成為法律。同時也提議最低收入保障（PGRM）條文，使得所有居住在境內年齡在 25 歲以上的巴西居民取得 2006 年價值時的 2 倍最低工資。現在這些項目開始在巴西發展，例如最低收入保障，並建議統一結合這些項目通過公民最低收入法規。

補助匯款項目最近一次在巴西的發展是在 2003 年在 Luis Inácio Lula da Silva 當總統時。突出在全國範圍內針對政府機構補助匯款的變更，創造了“家庭口袋項目”，並有以下的建議：消除饑餓及貧窮，由聯邦政府、州政府及地方權利機構發起開始結合所有的補助匯款項目及提倡提高補助匯款項目相關政策所需要的預算。整個過程的發展證明補助匯款項目最後已經成為巴西社會保障制度的中心，並可以以此系統的評估它所造成的真正影響，尤其是在二個主要方面：真正的提高了人民的就學及醫療保健條件，以及公共政策在消除貧困中所達到的成效。

自 2003 年起在巴西就開始有好幾個補助匯款項目，各個州及地方政府都累積了許多經驗，許多聯邦政策都將權利下放到巴西境內的許多城市中來實行。因此，自 2003 年就成為巴西“社會保障網”一部份的聯邦補助匯款項目，就包括以下項目：

持續分期救濟、根除童工項目、社會發展青年項目等，以上都是屬於社會福利部項目；與教育相關的國家最低收入項目、“學校口袋”等則屬於教育部；衛生部的糧食口袋項目；礦物及能源部的瓦斯補助及特殊情況糧食保障部的食品卡等。這些不同的補助匯款項目一共在政府的三個級別內，因此有必要整合統一起來。具體來說在 2003 年成立了“家庭口袋”，這是聯邦政府跨區域的打擊貧窮及發展社會經濟弱勢家庭政策。這是針對每人每月收入不到 R\$50 的極度貧困家庭，不論其成員組成，及每人每月收入 R\$50,01 到 R\$100 之間的相對貧困家庭，而家中有懷孕婦女、新生兒或 0 歲到 15 歲之間的兒童或青少年。第一組家庭可以獲得 R\$50 的固定補助，每一個未滿 15 歲的兒子還可以再獲得 R\$15 的補助，直到 3 個兒子，每個家庭每個月則可以最多補助 R\$95。相對貧困家庭可以獲得 R\$45 的浮動補助，每一個未滿 15 歲的兒子還可以

再獲得 R\$15 的補助。

◎結論

巴西的補助匯款項目指出一些基本的觀點。毫無疑問的，補助匯款項目在巴西的社會保障系統中占了很重要的地位，其中在地域領域中達到了 5561 個市鎮，人數方面達到了 900 萬個家庭，2006 年的補助資源則高達 R\$65 億。這些項目雖然有一些問題，但是確實是巴西的社會福利政策中最成功的。但是還是有許多地方需要努力：加入項目的條件應該是為貧困家庭服務，而不是處罰貧窮。補助金額也應該要達到最低工資標準的數額。而且也應該更平均分配社會所創造出來的財富，為能自主工作的人創造出工作崗位及應得的收入。

（三十二）A66：新社會保障制度的應急政策政府內左派的挑戰

作者：A.S. Christian A. Mirza 國家社會政治學院院長

◎行政摘要

- a. 國家應付社會緊急情況計劃（PANES）
- b. 這個計劃一共有三個基本的目標：
 - i) 照顧極度貧困情況人口的基本需求
 - ii) 停止極度貧窮惡化
 - iii) 營造集體及配合參與脫離困境

2005 年 4 月 1 日開始計劃的第一階段，目的是確認所針對的人口，也就是說，處於極度貧困下的家庭及個人（技術上來說是根據收入作為評估方法，指的是沒有辦法滿足基本食品需求，因此我們以基本伙食所需要的價值為標準）。但是，今天在緊急情況計劃內的人口超過了原來的數字，因為在這些決定中我們大約設定了人口比例，也就是說，極度貧困的基礎線，原因是很難確定一條分界線，雖然我們已經有很精確的目的及技巧。

在 2005 年 4 月開始接受申請加入計劃時就有大批的申請人，到 2005 年 12 月 31 日就有大約 24 萬人申請。在去年 4 月到 12 月期間在全國各地就舉辦了 15 萬次的造訪活動，並讓 7 萬 7 千個家庭參加此計劃，也就是說，比 2005 年 4 月預期的增加了一倍。烏拉圭政府以前從來沒有發展過這種性質及大小的計劃，也因此動員了數千名公務員、自願者及學生，來將全人口大約 1/3 處於貧窮狀態下的人加入 PANES 計劃。我們也想說明我們已經顧及到原先所計劃的大部份地區。

PANES 計劃也已經啟動它所有的部份：居民收入（有條件性的匯款到家中）、食品計劃、困難情況下的教育專案、無家可歸者的住房計劃、為烏拉圭工作（短期工作）、建設離開道路、衛生緊急情況專案及完善居住環境。

a. 脫離社會困境

雖然有共同的脫離之路，每個家庭的特殊性使得它們能夠運用各自的方法、機會及工具來幫助他們脫離困境。當我們說脫離社會困境不代表是已經越過極度貧困的情況。我們必須清楚的認知：貧苦及窮困不可能在二年之內的時間解決問題，因為這其中不單單只是一個經濟方面的考慮，而且也包括社會文化因素、心理因素及機構組織因素。PANES 有很好的基礎能夠使它繼續成長，繼續建設融入社會的過程，這些都是它在 2007 年度的基本幫助。

對於極度社會危機情況的可能脫離方法，我們可以指出某些典型的大型“管道”，在此和經濟範圍相關：A) 加入或重新加入社會安全系統，它能夠使當事人有權享受養老金或傷殘金，另外也是預留退休的一種選擇，尤其是對於年齡在 60 歲到 65 歲之間的工人，他們已經很難再進入勞工市場。B) 進入勞動市場則是另外一個大的管道，但這個則是代表和就業政策相關聯，當然，這取決於就業市場的動力，而工人本身的能力或再培訓能力也是關鍵。對於我們來說，工作還繼續是進入社會最好的方式，不僅僅是增加經濟方面的收入，其中對進入社會及評價社會也是很重要的。法國社會學家 Robert Castel 就證明工作及就業是民主及公民建設中不可缺少的工具，不再將成千上萬的工人推向社會中“無法規類”的類別中。

b. 建立起一個新的體制

同時我們也應該在社會發展部建立起一個新的體制，有時候它是社會政策的負責單位；經由國家青年局 (INJU) 所主持的兒童及青少年的問題、社會發展部 (MIDES) 的家庭計劃及和 INAU 共同合作，但是還是尊重其政策自主性及管理；重整國家婦女局，經過成立國家社會政策、評估、公民發展及土地協調局和秘書處總局都是作為協助進行機構體制的方式。

社會發展部成立一年，主要是由 Marina Arismendi 部長及 Ana Olivera 副部長主持，已經在政府結構中佔有一席之地，當然，成立初期也遇到許多問題、困難及障礙。但是，各地辦公室的成立及其負責人的委任以及和所有市政府部門簽定協定都是政府在社會政策中放權的例子。

社會內閣的成立是由社會發展部長領導，國家委員會作為協助單位來執行部裏的決定，但是也表示 MIDES 對未來的規劃要比 PANES 來的深遠。青少年方面的疏導、社區教師及體育老師 INFAMILIA 計劃執行、烏拉圭社會政策的執行、和其他公共部門一起發展收益人單一登記處 (RUB) 等都只是社會發展部 (MIDES) 執行社會政策中的一些例子，如何有效益及高品質的運用社會公共支出來達到我們國家的公平原則、社會融入及社會正義。

c. 朝向新的社會保障系統

超越貧窮的條件必須考慮到最少三個方面的因素：一方面來說，必須要有有利的經濟環境，而這個當然指的是烏拉圭的經濟增長、政局穩定及發展；第二部份則是機會

結構的存在，也就是說能夠享受衛生保健、教育、住房、工作等方面的保障；第三部份取決於推動的政策，幫助尤其是被社會遺忘的家庭來發展它們的潛力及加強能力。**PANES** 對我們來說只是一個超脫貧苦及窮困長期計劃中的第一部份，這個計劃在我們政府中一個非常明確。就正是這個第一部份在 2007 年達到頂峰，我們將以 **MIDES** 作為根基繼續從事這個計劃，並且也是在整個國家政府的計劃。

烏拉圭已經（雖然還不是完全）放棄舊的社會制度國家，用福利、財產及公共服務來保護受薪人員（公家或私人機關內）及其家人的利益。在這個過渡時期，不是重建那個當初的福利國家，而是重新設計一個新的社會保障系統，而又不遺棄它的居民給命運。社會發展部（**MIDES**）在此有非常重要的任務及責任，另外也和共和國大學有一個很有價值的合作，並且在其他範圍內也有很大的討論，這些題目都曾經及正在建立在具體的建議下接受分析，我們也同時和 **OPP**、**BPS** 合作，我們想也正是社會內閣加上國家社會政策委員會的協助下發展新的包含所有烏拉圭的社會保障方式。我們應該重申社會政策不單單只是包含最窮困的社會領域，而且還包括了人口中的中層。但是我也不需要特別解釋，主要優先者還是成千上萬處於極度貧苦及窮困的同胞。但是社會的融入是我們大家的事，為此我們還是需要搭建更多的橋樑。在此我們的社會發展部有很深的體會並感到任重道遠。

（三十三）**A76：SESC-SP 老年人社會工作：參與及包容**

作者：聖保羅 **SESC-Celina Dias Azevedo**(GETI-老年人研究及項目管理)

SESC-商業社會服務中心是一個全國範圍的私立機構，於 1946 年由商業及服務業的一些企業家成立的，他們同時也擔負起維持及管理這個機構的責任。它的宗旨是促進社會福利，提高生活品質，發展商業人員、服務業的工作人員及一般社區的文化素質。**SESC** 的活動使得所有的人都有可能參與文化活動，發展個人興趣，最後達到教育的目的。機構的宗旨是尊重多元化，這個多元化也在文化的多種可能性中體現出來--反對工業文化標準指示，同時也反對建立在種族、宗教、經濟條件、年齡及其他方面歧視性不寬容做法。在 43 年的活動中，**TSI**（聖保羅市 **SESC** 的老年社會工作）的主旨是滿足老年居民的需求，跟隨著這幾十年來的社會變遷。建立在長期在醫療保健教育、文化活動等基礎上，提供給老年人具體提高生活品質及容入社會的可能性。

TSI 的提議--聖保羅市 **SESC** 的老年社會工作

1. 共同生活組 – 第一種工作類型

共同生活組 – 第一種工作類型首先是關懷老年人，彌補關懷他們在社會變化中需求的不足之處。第一個工作小組是在 1963 年在 **Carmo** 區的 **SESC** 正式成立的。

共同生活組的提議是提供社會活動作為一種重新恢復社會重要性的工具，其中包括以下的前景：

-聯合團隊

-文化

-社會及體

2.老年人開放性學校

“老年人開放性學校”的主要目標是提供給每個人機會來重新啓發他的興趣，一旦達到目標，就可以達到社會均衡，並延後因老年化所引起的變化”。

老年人開放性學校是基於以下二個前提而成立的：

- 科技進步造成了社會上老年人人口增加，一個時常轉變的世界造成了有必要跟上新的資訊。
- 人類有活到老學到老的能力。
“這個前提的真理由 Lapassade 再次確認，人類永遠不會停止，而是一直向前建造，所以也就會一直學習”

老年人開放性學校是在 1977 年成立的，建立在長期教育的基礎上有以下主要的目標：

- 融入社會
- 知識的更新
- 發展新的技能
- 老年的考量及老年化過程

這些目標最後彙集到二個更深的意義：達到更好的生活品質，及更主動的捍衛公民的權利和義務。老年人的參與有關於公民的個人及群體的權利和義務，也是提高他們自我實現及自我形象價值的基礎。“恢復真正的公民權就是恢復爲別人生存的可能性。被視爲有用之人並行使他的權利就是社會一份子的保證。”

3.體育活動項目

體育活動項目是在 70 年代開始的，目的是強身健體，並且可以增強社會關係，以及增加情緒及心理健康。在一個團體中參與，還可以增強自我意識，和在世界上的具體存在及容入社會。考慮到老年人體育活動這幾年來不斷的變化進步及大量的工作，因此有必要時常討論檢察活動內容、概念及步驟，並且也必須培養這方面的專業人員並使他們跟上時代潮流。

後來發展的結果就是出現了體育發展管理會（GDFE）及老年項目研究會（GETI），他們是一群技術人員，發展出管理老年人體育領域的實際工作及教學方式。我們可以提出體育活動以下的主要目標：

- 主要是開展體育活動而不是注重所取得的成果
- 促進參與者的投入，使他們更能夠容入社會及行使公民權
- 突顯個人潛能而不是能力界限，增強自我意識及自我形象
- 讓每個人能夠傳輸每天所學，培養自主能力
- 發展四肢及認知能力，使老年人容入社會文化範圍
- 認識、感覺、評估自己的身體，並反映老年化所帶來的變化

4.不同代人 SESC 項目 - 數代人間共同教育

在巴西社會所產生新挑戰中承擔一個重要的角色，並作為教育及數代人聚集後文化培養的一部份。利用幾年來巴西各地 SESC 不同代人間活動所產生的經驗，在 2003 年左右的國際數代人間共同教育大會時期發起了不同代人 SESC 項目。

這個項目的中心思想是成立一個國際共同教育活動制度，透過在 SESC SP 單位中計劃、觀察、評估活動的一些特定技術標準來幫助幾代人之間的教育。鼓勵共同生活，這個項目也能使得參與人更容易融入社會。

數代人間的活動，可以創造不同代人間關係更接近，可以幫助老年人及年輕人更容易融入社會，並發展容忍及互助精神。我們知道老年人對青年人的文化傳遞是非常重要的。共同生活也可以使得老年人對於新的價值觀及處事方式能有一個更有彈性的態度，我們因此認為不同代人之間共同生活能夠成為融入社會的一個重要典範。

“要使得一個共同教育能夠順利完成，就必須注意一個基本前提：平等權利及尊重不同點”

5.結論

目前我們可以證明有越來越多老年人的參與及互動，社會上也越來越重視這一個群體有關的事物。但是還是出現越來越多的挑戰。在 2000 年，169,799,170 的人口中 60 歲以上的人占了總人口的 8,6%，也就是說，14,536,029 人。巴西也因此有 180 萬超過 80 歲以上的人口。預測顯示，在 2050 年這部份人口（80 歲以上的人）將達到 1370 萬人（根據 IBGE 2000 的統計），這也將成為國內成長最快的人口群體。

SESC/SP 的老年人社會工作使得未來的舞臺上 60 歲以上的人還是還有活力並積極參與各項活動，而另一方面來說，80 歲以上的非常高齡老年人，因身體部位的體能限制，將更需要特殊的照顧。SESC 繼續關注這些變化，並計劃老年人參與及活動生活的條件。有必要適應設施、訓練專業人員、在社會上引起討論，以產生新的公共政策。在這些舞臺上，新的挑戰使得 SESC 負擔起老年人角色的評估及預測，制造出機會讓他們能夠將他們的經驗分享出來，並繼續積極參與融入社會。

（三十四）A80：生活品質 - SESC 的保健護照

作者：Cristiane Gonçalves de Oliveira

◎目標

首都的 SESC（SESC-DF）瞭解到保健預防及教育活動能夠貢獻於減少慢性退化性疾病，例如心臟病、糖尿病、肥胖症及高血壓，這些疾病在近幾十年都一直增長，成為公共衛生中最主要的問題。在 SESC-DF 框架內發展醫療保健護照項目、疾病預防和醫療保健教育，目的是創造更好的生活品質。

◎基礎

非傳染性慢性疾病的相對及絕對成長，主要是高血壓、血脂疾病、肥胖症、糖尿病，

這些疾病在二十世紀後半部表現出全球性的標準變化。在巴西，非傳染性慢性疾病已經在醫療保健唯一制度造成了大部份的醫院開銷，一共占了 2002 年全部醫療保健費用的 69%。目前它們占了巴西已知死亡原因中 2/3 的位置。非傳染性慢性疾病的起源是多因素的，並有許多改變性危險因素，例如吸煙、缺少運動、不適當的飲食、肥胖症及血脂疾病。傳染性疾病研究指出心血管疾病在沒有主要高危險性因素的情況下，一般相對很少造成死亡。這些現象可以透過非正常脂肪度、肥胖症、因吸煙習慣而引起的高血壓來解釋。

未來幾十年發展的趨勢是在大部份的發展中國家出現非傳染性慢性疾病的增長，尤其是在心血管疾病及第二型糖尿病方面。要阻止這些非傳染性慢性疾病在國內的增長，認識這些危險因素就是控制及預防這些疾病的方法，例如吸煙、缺乏運動及不適當的飲食。養成良好的衛生保健習慣，尤其是注意飲食及適當的運動，SESC/DF 證明都可以降低膽固醇、甘油三酸酯、高血壓等，幫助減少心血管疾病及退化性慢性病。醫療保健護照的作用是一個資訊系統，在預先固定好的資料標準之下來計算患和心血管及退化性慢性病有關疾病的危險性。可以分為三個階段：

第一階段：

病人將回答一份有關生活習慣的問題卷，例如：

體育活動

吸煙及喝酒

飲食類別

壓力緊張程度

和退化性慢性病有關的家庭史（高血壓、糖尿病、癌症、甲狀腺疾病等）。

第二階段：

利用身體面積指數（IMC）來確定體重/身高間的關係

測量血壓

檢查血糖、膽固醇、微血管甘油三酸酯濃度

第三階段：

確定檢查結果所發生的變化，及生活方式，開飲食節食單、體育活動指導，如果有必要，讓患者就醫治療。

結果

我們以以下的圖表來展示所獲得的資料結果。

◎結論

作為一個對社會負責的企業，SESC-DF 在 SESC 醫療保健護照項目下從 2003 年 5 月到 2006 年 4 月之間已經為 8814 個人服務過了。在執行整個項目期間對於預防心血管疾病

和退化性慢性病有顯著的成效，例如糖尿病、高血壓及肥胖症等。並且改變患者的飲食習慣，從事體育活動都是減少這些疾病的危險性，並提供更好的生活品質。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(三十五) A92：非洲貧窮與社會不平等所面臨的挑戰：公共政策與方案的角色
(METTING THE CHALLENGES OF POVERTY AND SOCIAL
INEQUALITY IN AFRICA：THE ROLE OF PUBLIC POLICIES AND
PROGRAMS)

作者：奈及利亞IBADAN THEOPHILUS ADAYOMI教授

◎摘要：

大多數非洲國家，尤其撒哈拉沙漠以南的國家，正從政治不穩定的虛弱年代和由於缺乏經濟管理的經濟負成長、社會衝突、戰爭和/或政治變革（political transition）下甦醒。因此，在 21 世紀之初，為 2000 年至 2020 年設定以社會和經濟發展的全球目標，大多數的這些國家從很虛弱的政治和經濟組織劣勢點啟動了這項新千禧年計畫。低於期待下的經濟成果水平進一步的削弱現存的社會組織，而這組織是一般的民眾和他們大部分倚賴為他們的安全保障。結果，貧窮和社會不平等所面臨的挑戰，將不僅僅需要經濟成長、人類和身體基本發展、市場自由化、國際合作等等，而且也含括廣闊的公共政策和方案。在削減貧窮方案中強調公平結果，和在發展過程中強調普遍參與的有利條件。

◎研究方法：文獻回顧和發展方案和報告評論分析

◎結論：以適當公共政策和方案促進減少非洲的貧窮和社會不平等

(三十六) A93：迦納婦女的社會經濟排除——一個正在發展的判例（SOCIO
ECONOMIC EXCLUSION OF THE GHANAIAN WOMAN-A
TEST CASE OF UNDER-DEVELOPMENT）

作者：THOMAS OSEI OWUSU

◎目的：查明遭受社經水平排除下的迦納女人與男人的比較和對國家發展的衝擊。

◎方法：1.著作/研究文件評論。

2.生活水平調查。

3.人口和住宅人口普查。

◎結果：

人口統計資料

女性人口組成從1984年5.9%到2000年的50.5%，並且在2000年男女比為0.975：1。雖然男性出生較女性多，但在每個年齡期有更多的男性死亡。所以性別比例顯示年齡逐漸衰退，且圖形在20-24歲尖銳的下降直到40-44歲。

識字與教育

女性文盲的程度比男性高，女性人口的教育特性顯示出54.3%的文盲比率，在15歲和上述的女人中僅僅 27.2%能讀寫英語和迦納語，儘管全國婦女識字的平均值大約是46%，同年紀的男性識字的人口比率為37.1%，男性和女性的文盲是非常普遍的。

在目前入學顯示女性有較高的集中，學齡前一幼稚園約為14.5%，基礎教育佔55%，中等教育佔16.3%。在獲得最高等教育方面，約18.6%有基本水平教育，21%享有中等教育，6%有第二次或徵兵制度的教育，僅僅 2.8%的人有受大學教育，這個數據顯示在迦納有相對大量的女性受到惡意對待（spite），男性比女性有更多受教育的機會。

在地區方面，僅僅52%鄉村女子去過學校，而鄉村男性則有75%也去過學校。這帶來女性人口(15歲以上)僅僅46%識字(參看附錄1)。按照教育程度而言，女性的最高學歷集中在中等教育層次。

女人受到相對低的教育狀況及識字能力水平，可以討論到上揭對於婦女在基本工業的技術和知識的低度集中和對於他們集中在非正式私部門就業及在非正式部門自行開業給予信任的面向上。

勞動力及經濟活動

7至14歲的兒童佔經濟活動人口14.8%並佔失業人口的8.3%。如同早先提到的那樣，婦女幾乎構成經濟活動人口和所有已發現經濟部門的一半。然而，婦女的工作被發現更多在私人的非正式經濟部門，而且，在正式的私部門和公部門部分婦女幾乎從事低階層經濟活動，專業、技術性和行政幕僚的勞動力也少於4%。

工業和婦女的職業

婦女在他們職業中的差異與男性從事銷售業(批發和零售)作比較，婦女的工作除農業外易於受地點的支配，專業和技術的活動不一定是婦女職業活動的阻礙（bane），這也說明了在迦納從事經濟活動的婦女不到10%。迦納中工作七年以上婦女的職業特性顯示集中在農業、畜牧業和林業約佔48.3%，銷售業佔20.2%緊跟在後。婦女最少從事的工作是集中在行政和管理類約佔0.2%。

婦女的職業地位

一般而言，由於高人口成長率，迦納的就業成長並沒有和經濟活動人口成長齊頭並進，低經濟成長率和全球化的反效果，職業轉向顯示在非正式部門中有更多的經濟活動人口，超過勞動力的一半從事農業，傾向於非正式組織。女人的就業狀況沒影響經濟活動的人口中的成長。

單獨的私立非正式部門雇用約80%的勞動力,如此作為最大的勞動力人口僱用部門，其人力僱用是與性別無關。在婦女就業上，私部門(正式和非正式)提供91%，而公部門僅僱用4.4 %經濟活動婦女（十五歲以上），約81.2%的經濟活動婦女是受僱於人的，有11.5% 是失業的，根據2000年的人口普查，大約有7%女人的有職業但是沒有工作。

女性的情形與男性成顯著地對比，它顯示男性由22.8%的正式部門雇用。相反地，有更多女性在非正式部門中就業。超過93.8%的婦女在非正式部門受雇用，其中48.7%的婦女從事農業或自行耕作，而45.1%由非農業的私人非正式部門和自行開業者所雇用。

此外,婦女在非正式部門中的工作基本上是維持生活水平，因此他們的收入與相同部門中的男性比較相對地低。其他工業提供婦女職業的重要來源如批發和零售貿易，說明15歲以上婦女的經濟活動大約佔20%（ 826,340 ），緊接著製造業也幾乎有12%（ 491,545 ）女性經濟活動。

婦女和失業

失業的性別特色顯示，男性失業比率比女性低。女性失業的改善也許要由教育的改進著手。

地區	性別	1984	1991/92	1998/99	2000
城市	男	6.6	9.9	13.9	-
	女	5.5	12.5	13.0	-
農村	男	1.6	1.1	4.3	-
	女	1.1	2.2	6.4	-
全國	男	3.2	3.7	7.5	-
	女	2.5	5.4	8.7	-

資料來源：1984年人口普查及2000年GLSS 和 3&4 GSS（ *Compiled with data from Population Census 1984 & 2000 GLSS and 3&4* ）

未充分就業是迦納勞動力的另一個特性，假如一個人可以更長的工作也正在找工作，那麼他/她可定義為未充分就業。迦納的生活水平調查 9GLSS 3&4指出未充分就業係指在他們的主要工作一星期工作40小時或者更少而且他們是願意工作更多小時者

謂之，大部分的成年人未充分就業的比率在1991/92年是8% ，但在1998 / 99 年增加到13.9% 。

◎結論：

- 1.就女人而言，迦納存在一個潛在的生產人力資本，它需要輕敲（harnessing to tap）出這個潛能，這需要以教育和技術訓練的方式作足夠的投資，且提供必要的指導和資本把這個潛力應用於實際生產活動。
- 2.非正式部門給予婦女靈活性，使他們可耍弄多樣的角色，可為工人、妻子和母親，這個酬報是高度的不穩定，因此，他們的所得隨時代的不同而有差異。
- 3.因為非正式部門沒有建構好適合的社會福利捐獻和津貼，所以他們缺少社會安全。
- 4.發展政策一典型地強調以輸出為導向的成長和製造，這是男人主要的禍害（bane），由此忽視農業生存和非正式部門及婦女平常的保護。
- 5.經濟活動的婦女都在要求極少甚至沒有技術的工業中就業，但有少數的婦女在需要許多教育和相關技能的專門的工業服務，這些專門的工業直接或者間接歸因於婦女接受教育機會低，也許因為一些工業已經被視為男人的工作領域。

（三十七）A94：南非的貧窮、弱勢和發展（Poverty, Disability and Development in South Africa）

作者：Neeta Gathiram 博士

◎摘要：

南非大多數弱勢（disabilities）的民眾在種族隔離政策時期是被邊緣化而且被排除在主流社會外。導致超過80%弱勢兒童生活在極端貧窮中，弱勢民眾大部分集中在最低收入家庭，而且祇有南非最低的教育水準（社區機構的社會諮詢引自Patel 2005:174）。隨著民主開放後，採用發展型的福利系統對應過去社會和經濟的不公正。發展的福利系統目標包括實現社會正義、最低生活標準，公平的可近性、接受服務和利益的平等機會。

◎研究方法：

本文章質疑現行採用什麼政策和立法以支持發展型的福利國家的目標，尤其關於有身體失能的人民。它進一步探究制度上的安排，即上揭已建立的發展型政策的執行及服務的輸送。在南非的社經和政治環境條件下，最後，它檢驗了執行為弱勢者所設計的發展型福利系統的目標所生之挑戰和成功，以次級資料為來源的電腦調查已在進行。相關的政策、立法、報告和關鍵績效指數已被分析和評論。

◎結果：

研究結果顯示政策和立法架構大部分是正確的，尤其立基在國際標準和最好的實踐方面。社會安全計畫是最有效的計畫，尤其花費在社會服務輸送和社區的發展。現

在的挑戰是如何克服對社會安全的依賴及確保社會安全制度的維持，以人民為中心的發展制度。已經置入支持發展程序中。然而，這些計畫之間的協調、合作仍然薄弱。克服這些挑戰的推薦文章中將在報告中被討論。

◎參考文獻：

- 1.南非總統府(1997) 排除弱勢白皮書 普利托利亞 南非政府印。
- 2.Patel L. (2005). 社會福利和社會發展開普敦 牛津大學印。

(三十八) A95：社會福利報告：監測紐西蘭的福利 (The Socail Report : Monitoring Wellbeing in New Zealand)

作者：Conal Smith

◎摘要：

任何政府首要關心的事是她的公民的福利，這個關心引申出測量的議題，如果社會福利是社會政策的目標，則實證基礎的社會政策需要測量的公制以為社會政策倡議的成功或失敗作評價。社會發展部的社會報告試圖測量社會福利，社會報告描述一個嘗試，擬藉由使政府保證對紐西蘭的福利進行公眾監測，使社會政策更開放更透明。因為沒有類似於國內生產總值（GDP）的福利單一測量法，社會報告運用指標來監控成果，此成果係跨越十個與社會福利不同觀點的領域，本文提供社會報告起源的簡要報導，包括紐西蘭採取福利監控體系原由和涉及本報告在重要利關係人間獲得認同過程的討論。對於社會報告的關鍵性問題是如何從不同指數的多樣化範圍取得紐西蘭福利一致的圖像。第二個問題為文章的一半聚焦這個問題的兩個觀點：一、在某種程度上，如何呈現所要提供的福利之全面景像指標，二、如何決定那些指標是適切的、有關的。最後藉著討論社會報告一般性監測結果的一些關鍵課程而作結論。

◎研究方法：

本文提供社會報告發展的歷史綜述，而且介紹支撐用於報告的指標範圍的質性和計量經濟學研究的結果。

◎結果：

有三個顯著的研究結果。首先，清楚什麼是最終仍要被測量的，這至關緊要。第二、指標在報告內容中呈現是有效的。最後，某些領域經常被認為是福利的重要構成要素，例如教育，某些對於福利也許不重要，且被假定為有妨礙的。

◎參考文獻：

- 1.Smith, C. (2004) "紐西蘭社會福利和生活滿足的關聯" 社會政策研究和評估會議 (2004) 威靈頓, 紐西蘭。
- 2.社會發展部(2001,2003- 2005) 社會報告 社會發展部 威靈頓, 紐西蘭。

--內政部兒童局主任秘書陳坤皇整理

(三十九) A96：脫貧計畫中Kudmbasree方案所扮演的角色 (ROLE OF KUDMBASREE IN POVERTY ERADICATION)

作者：P.M.MATHEW

◎摘要：

雖然印度（特別是Kerala地區）普遍而言在教育和健康照顧等服務上有顯著的進步，但貧窮仍然是整個國家主要關心的議題。過去數十年來，貧窮指的是多方面匱乏的狀況，致力於規劃精確而個別化的脫貧方案似乎未達到令人滿意的結果。究其原因主要在人們並未被規劃來參與各項方案。因此，窮人不過是他人決定出來的方案受益者，因為他們並未參與各類方案的執行。貧窮的形態和程度在部落帶、沿海地區或都市中的貧民窟各有不同，而這些到處可見的貧窮狀況，最主要的受害者是女性和兒童，即使這個狀況在民主及去集中化的方案執行後有很大的改變，而這類的方案，成員不再被視為受益者，而是整個發展過程的參與夥伴。其中，最重要的方案就是一個Kudumbasree——一個國家層級的脫貧任務。Kudumbasree是一個由Kerala State政府執行、印度政府及國家農業銀行為了都市發展所積極支持的方案，並且是一個以女性及社區為基礎的脫貧方案。嚴格地說，Kudumbasree追求的是整個家庭的成功，其主要的目標是在10年內完全脫離貧窮。經由Kudumbasree，女性開始增強自己的能力，從小型的經濟及事業操作到整合或影響社區的行動。由於具備上述這些元素，使得Kudumbasree在Kerala地區扮演新的角色，在廢棄物管理上其重要性甚至超過政府組織或基本設施，這個創新而特別的行動使得他們在廣大勞工階級中受到矚目，而適當的廢棄物處理也增加了額外的收入。Kudumbasree變成一個平台，使得女性可以藉由經濟力的提升增加其各方面的能力，因此被視為實行發展方案的新的角色模式。經濟力的提升及維持後續發展的能力變成Kudumbasree方案最主要的推力。女性在方案中被激發的能力被視為是達到目標的工具，而非僅是方案的目標，也使得Kudumbasree成為Kerala地區16,2619鄰里組織中最大的微型經濟系統。這個聯盟的網絡有將近320萬貧窮家庭的成員，每一個NHG由15—40個貧窮線下家庭的女性所組成，節約及儲蓄是NHG主要的活動之一。

◎結論：

- 1.經由Kudumbasree所展現的是無與倫比且不受階級、年齡及教育程度所限制。
- 2.Kudumbasree的成員有較好的自我認同，而這是增強能力的基石。
- 3.方案中的女性成員學習到良好管理財務的藝術。
- 4.方案中的女性成員在鄰里需要做決策時有較佳的表達。
- 5.執行節儉和信用的活動使其建立儲蓄的習慣。
- 6.地區性金錢借貸所造成的影響大幅降低。

(四十) A97：日本有關社會認同及社會問題的概念研究 (**The concept of Social inclusion and the Social problem in Japan**)

作者：Takanobu, KYOGOKU

◎摘要：

關於社會排斥或邊緣化概念即使在歐蒙國家中亦各不相同，而這也反映在對未就業青少年及移民等社會問題的概念上。

◎方法學：

- 1.日本及歐洲的跨國比較分析研究
- 2.日本社會政策發展分析研究

◎結論：

日本政府必須在連結就業及社會安全政策上重新作決定。

(四十一) A98：臺灣新貧？現象與政策 (**New Poverty in Taiwan?the Phenomenon and Policies**)

作者：Shu-jung Li

◎摘要：

本研究主要在調查臺灣的新貧現象並對政府解決問題的相關因應政策提出建議。

自1996年以來，由於全球經濟大幅變革及產業外移，特別是移到中國大陸，使得臺灣的貧窮人口不斷增加。實證資料顯示，新貧的特質和以往的貧窮族群大不相同。這些新貧人口大多是中年、受過中、高等教育的家庭經濟主要提供者，而他們正苦於失業或收入不穩定。

本項研究分析有關歐洲、臺灣政府因應新貧問題的政策以及從新貧人口調查而得的實證資料。基於這些分析資料的節所，本研究建議政策或方案應該要注意到政府提供的服務和新貧族群的需求是否仍有落差，並且希望政府所提供的方案能協助這些新貧人口免於落入長期貧窮的狀況。

(四十二) A99：在轉介和連結社會資本之外：在南非藉由結合社會資本形態來滿足社會邊緣族群的需求 (**Beyond 'bonding' and 'bridging' social capital: Meeting social exclusion through 'linking' social capital formation in South Africa**)

作者：Dr. Ignatius Swart

◎摘要：

對於區別轉介、連結及結合社會資本的理論性辯論也常用來區別現存不同類型的

資本。本篇報告是從這樣的假設出發：在南非現有的社會政策論文中這三個名詞所代表的定義其區別有顯著性的基礎中，結合社會資本的策略比其他形式較受到贊同者。更進一步且明確地說，在現有文獻中結合社會資本形態的策略和社會排斥的問題有直接相關，並且其是一個公部門得用來有效介入的工具，而公部門的介入是為了協助弱勢族群有機會得到社會經濟各類網絡的資源。因此，本篇報告主要在呈現下列觀點：結合社會資本形態的認知及將其視為解決現有文獻中受到關注的南非西角省之社會排斥情形日漸嚴重的問題。藉由這些分析，最終目標是要審視這些新的討論南非社會政策文獻的實際價值及顯著性；也就是去審視社會資本在權力、分配及政治化發展上的辯論是否有決定性的觀點，以及這些論述導致社會發展被誇大到何種程度，最後是審視這種被倡導的社會資本形態實際執行的問題。

◎方法學：

本篇報告將分析近來刊載在西角省政府文獻中有關社會資本形態的資料，經由這些分析能較中肯且適切地指出結合社會資本的理論性概念如何範定這些論述；此外本篇報告仍將運用一些學術性文獻所提出之特別的理論性議題來加以分析。

◎結論：

本篇報告將呈現南非西角省社會政策論述中有關社會資本形態的討論在統整後所提出的評價。並且將有系統地提出各類社會資本形態策略是否能有效因應南非社會排斥現象的爭議。

--臺中市政府社會局婦幼福利課課長賴緣如整理

(四十三) A132：融入社會及參與式民主

作者：Pierre Alviset 法國國家社會活動委員會副會長

◎緒論

大部份的歐洲社會保障制度都包含有一個或數個計劃來幫助最需要幫助的人融入社會。例如，1988年在法國實施的最低收入融入計劃（RMI），或1999年實施的全民醫療保險等。加入這些系統的條件、所提供的優勢、它們的管理方法每個國家都不一樣，一般來說取決於人口資料及經濟狀況、行政組織以及當然還有政治導向。我們的目的不是在說明哪個體制較好。我們主要在嘗試展現良好運用參與式民主如何貢獻使這個系統能夠幫助社會中被遺忘的族群，瞭解到他們的經濟負擔，但是也讓他們感覺到他們不是必須要當他們命運的演員。

◎方法：

為了使大家更瞭解我的講解，我親自到各地收集資料，並和許多人交換意見。收集到這些資訊之後，我又將實際情況部份（實地考察結果）及理論部份（法律）做了比較。

1.法律簡介

2002年2月27日公佈有關參與式民主的法律，對像是超過8萬人的群體。市議會確定每個區的範圍，並設置一個城區委員會；它的組成部份及運作模式是由市政府來確定；它們的會長則是對副市長負責。居民也可以向市長提有關市內或所居住城區方面的問題，或是提出建議，尤其是有關城市政策方面如果一旦作出決定，市長可以影響城區委員會。城區委員會和市議會一樣都是每5年更換一次。副市長則必須關注居民所提議的良好資訊，並盡量使他們多多參與所居住城區的公共活動。

2.三個經驗

一個專門和此事項有關的法國協會最近主導了三個項目經驗：

- 在巴黎（第20區 - 18萬人口）
- 在聖丹尼斯（首都北部的一個城區 - 95000人口）
- 貝桑松（杜波斯省的一個市 - 12萬人口）

這三個地方被選後經過它們參加這個項目的同意，原因是它們都有二個共同的特性：

- 它們比較開放，並定期和居民對話
- 它們都有很多的外來移民人口（北非馬格列布協定國家、黑色非洲）因此這些地方居民的生活水準及公民教育程度都比其他地方居民要低。

◎結果：

在這裏做一個問題的橫向分析，所得到的答案就可以協助發展整個系統。

1.比較性結果

- 認識到每個人都有在公共場合表達自己意見的權利，而不是因為他的社會地位（種族、社會及教育程度、有無工作等）而有不公平待遇。
- 聚會準備不充足
- 辯論時選擇較敏感的題目，或舉辦集會時發生困難（避免個人問題、遵守時間、遵守每個人發言的時間）。
- 技術人員及專家掌握意見互換時的尺度
- 發言時溝通的方式及使用的語言是否能讓所有人都瞭解
- 居民所表達的期待較晚才展現出來
- 地方掌權職位當選人代表現身討論或已經討論過

這個清單沒有任何限制

2.問題的橫向分析

第一個問題：它真正是什麼？

我們來看看邱吉爾所說的話：“除了其他的形式之外，民主是最壞的政府形式”。毫無疑問的，在那個時候代表性民主及參與性民主都還不為人們所知。透過經驗我們知道在民主體制下，人民代表都是由人民選舉出來的，也是代表人民的。但是，非選民的居民又怎麼辦？他們被排除在這個權利以外嗎？不是一個足夠的理由出臺並實現就近機構（參與性民主）的構想，這也是民主的方式，也因為我這種模式所有類別的人

們都有機會表達意見？這二種社會運作的模式 - 代表及參與 - 二者並不相互排斥；它們可以相互互補及變得更加充足，發展交集及分享的價值。

第二個問題：參與，為什麼這麼做？

在這裏，有的時候只是很小的一件事，或是整個地方改造計劃中的一個小小的補充：“您需要公共汽車車站的遮雨棚或是在您居住的城區裏設置幾公尺的步行街？”這裏，這樣其他的市政府也詢問它所有的居民整個現代化的項目（交通運輸、不動產修復），這些都是有關預算支出的應用。類似以上的二個情況隨時都會發生。這也是為什麼人們會問：應該如何發展一種單獨的動力，使得更多的居民、協會、城市代表人士都能參與，換句話說，在不推翻代表性民主基礎的情況下聽到他們的聲音，也就是說，扮演各地當選人的角色？

第三個問題：可以使用什麼工具及方法？

這裏包括人力及物力工具：他們的司法抉擇促使主要幾個問題，包括：

- 資訊的品質、處理的方式、它的傳播
- 向上探索居民的建議及觀察結果
- 將當選代表的最後決定及明確陳述歸還給居民
- 在參與過程中，技術人員及專家所扮演的角色

至於方法，我們證明參與性民主的目標、它的內容、政治主導（市政府）都很緊密的聯在一起。

另外，經驗也證明參與的地點有增多及變得更廣泛性的趨勢：城區委員會、市兒童委員會、青年委員會、老年委員會、公共集會等，在某些城市中實行參與預算。地點的增加及問題的多元化有時候就造成了二個主要困難的討論：

- 如何協調這些不同的表達結構以便保障人們所期待的整體一致性及效率？
- 如何培訓參與者使他們能夠有時候表達出一些技術問題的看法，而又不將他們都轉換成超級技術人員？

◎結論：

現在已經到了我的介紹的結尾了；我想再說明三點社會及人文計劃要點：

1. 集會、對話、在我們的代表作出決定之前，表達社會上每天真實需求，這是豐富集體思想，也是創造社會聯繫的方式。
2. 每個人都希望能夠將他的知識、技能傳播給大眾，參與式民主也就成爲最好的工具之一來對抗不公平及排斥異己
3. 參與式民主瞭解剛開始都是困難的，但是前途無量；它觸及到公民的基本價值觀，所以說它的未來是美好的。

讓我們大家一起來分享吧。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(四十四)A134:歐洲NGOs的發展與在歐盟社會政策、社會納入扮演之角色(THE ROLE OF EUROPEAN SOCIAL NGOs IN DEVELOPING AND DEFINING NATIONAL AND EUROPEAN SOCIAL POLICIES AND OBTAINING SOCIAL INCLUSION)

作者：HANS VANEWIJK

◎目標/ 摘要:

過去幾年以來，歐盟受到自由主義思潮的強烈影響，尤其從2000年「里斯本策略」通過後，各國的發展的焦點也漸漸將重心放在經濟議題上，其他如社會問題的議題(如貧窮、社會不均等等問題)則不被重視。在歐盟NGOs的任務中，希望把社會問題的議題，可以放入政策議程中來討論，且藉此作為工具來幫助歐盟國家來鞏固社會架構。NGOs也積極的投入建構支持網絡、志願服務和社會服務等工作，也同時提供社會健康、教育的公共服務(如針對支持老人、身心障礙者、兒童、青少年、更生人、遊民、少數民族、外籍移民及難民等服務)，來增強這些弱勢族群的社會納入，也維護他們的基本人權，希望能建構起網絡來促進他們在社會中的公民權。

而NGOs之間必須在社會的環境架構中，形成互助的夥伴關係網絡，來提供有系統的服務。在政府體系(國家或是歐盟層級)和NGOs的雙邊關係上，能有相互激盪的影響，提供建議和想法給政府體系制定政策，這將有助於形成對人民最有利的社會政策。

政府組織通常會希望能盡可能的減低社會福利預算支出，於是在這種情況下，NGOs在某種程度上，其實也已經替代了政府組織在提供某些社會服務上的角色地位，且NGOs在另一方面也能有效的監督政府，檢視政府是否有剝奪那些陷於危機人民的公民權情形發生，此外，NGOs還有個重要的目標，即藉由強化公民權和擴充社會資本，來達到社會富裕。(Putnam, 1993)

我們強調的是透明化、互助合作的和有建設性的NGOs，肯定NGOs在世界上是有存在的價值，我們害怕的是政府體制上下和社會的大眾的最終目標不再是追求社會福利的建構，而只是重視經濟的發展成果。

◎策略：

- 在法律上必須賦予歐盟NGOs合法性的地位。
- 參考民間非政府組織和社會福利機構等專家的意見、聲明(包括專業領域評估的經驗)
- 和專家學者和實務工作者交換寶貴的實務經驗。
- 確認議題方向且發展出一通用的對策模式。

◎成果：

A. 歐盟非政府組織的良機：

我們發現，通常在歐盟協議會中，除了「歐洲經濟社會委員會」(European Economic and Social Committee)外，並不會有其他會積極介入探討歐盟公民社會制度議題的團體，在這委員會官方網站上也呈現著：「我們是在非政治體系中的社會職業性財團代表，我們有一個正式的平臺，能夠來表達對於歐盟議題的觀點」，但在這委員會的背後我們發現，委員會的成員進入的方式是由政府中的官員來任命，而且，大部分的委員都是從和政府有合作的財團中所推舉出來的，而非是從NGOs推舉出來。因此，成員們是否有獨立作業思考的空間，這是有待商討的，這意味著一個重要的社會論戰議題也新興出來，即為-「公民權論戰」。

值得注意的是，在最近的10到15年，在歐盟委員會中，有「就業服務主管機關」(The Directorate General (DG) Employment)和「歐盟社會事務委員會」(Social Affairs of the European Commission)來支持著NGOs，這些委員會也給予一些研討會議在金融上的支持，像是歐盟反貧窮工作會議(European Anti-Poverty Network)、歐盟殘障會議(European Disability Forum)和歐盟非政府組織平台(Platform of European Social NGOs)等，這些給予支持的委員會，相對的也比較容易進入到會議中來一同探討，能有正式接觸的機會、瞭解議題的核心，也能夠效率的將社會議題的重要性和觀點推廣到這些委員會的成員裡。

但 NGOs在國家政策制定中，擁有份量和能發聲的平台，仍然無法和那些「突破經濟困境」的議題來比擬，所以我們希望能為NGOs的團體，甚至是為了普羅大眾，在歐盟中能夠爭取到更多的合法性權利(Halvorsen 2004)。此外，委員會所能得到的補助金也會受到兩項指標影響：一是能否提升民間非政府組織的合法性，來促使歐盟制度政策的建立；另一方面，則是當委員會在和政府體系抗衡時，是否能在NGOs中尋求同盟的力量，這樣一來，也可以使委員會不會被以吹毛求疵的標準來刁難，也較有力量將意見推向高層。

B.非政府組織採取的策略

我們NGOs論戰的重點在於對社會正義的堅持，有時為了在歐洲各國中獲得支持，也會選擇布魯塞爾自由主義路線的想法。一方面，我們希望NGOs能夠增進有修訂政策的機會；但另一方面，要達成這目標，無論在地方或國際間，這都是一個艱鉅的遊說任務，而且要花費不少的人力資源和金錢。我們相信，要將NGOs的想法訴諸，如果只是純粹的對國家政府倡導和遊說，其功能性是比不上直接參與討論歐盟的政策制定，這議題的背後帶給我們的省思是-我們NGOs有什麼民主參與的機會？對NGOs來說更重要的問題是：如何在國際和歐盟體制間來提升自我的組織地位。

此專題研討會的目標之一，是要幫助NGOs的成員們能凝聚出一個主要的共同戰略目標（且不只是在歐洲可適用），期許在未來，NGOs的角色能有一個民主化的授權，且在未來社會政策裡，無論是在社會福利事業或是重要的民眾社會議題(如公共衛生)中，都能有NGOs的介入和存在的地位。

◎結論：國營部門、民間組織和市場 -- 一個新富挑戰性的混合物

面對這全新的挑戰，我們沒有認為NGOs一定要故步自封且堅守在一個保守的政策理念。我們的理念是：第一，我們強調NGOs的更透明化、更互助性和能提出有對世界有建設性的需要；第二，我們接受有條件下的國營部門民營化，但是要出自於關心社會民眾利益的策略，這也表示我們對社會有一定的使命感，我們對於社會的基礎建設和社會化過程有一定的監督責任，我們也將以無偏見之心來看待民營化提供的社會服務；第三，我們不害怕社會上的NGOs（無論是在本土的、國家的，或歐洲的、全球的）會模糊了自身的定位或有不同的聲音出現，相反的，我們鼓勵這些民間非政府組織們能夠互通有無，相互交流砥礪。ICSW為了能達到以上這些目標，也正努力嘗試給予一個能促進合作的成功範例，

如此發展可能是具挑戰性的，但也是能創造出新機會的，我們不怕有困難的挑戰，我們真正的恐懼還是在意識形態上面，擔憂的是政府官員的最終目標不再是營造社會的理想，且地方政府和社會意識的努力方向僅僅是重視經濟的發展成果，這才是我們擔憂的部分。

(四十五) A135：非政府組織(NGO)的角色在面對貧窮和社會正義的挑戰 (THE ROLE OF NGOS IN FACEING THE CHALLENGE OF POVERTY AND SOCIAL JUSTICE)

作者：DR. THOMAS BECKER

擁有許多非政府組織活動是一個自由民主國家的主要特徵。自由結社共同試著一起經營他們的生活或環境，試著在城市、國家或國際的政策中發揮更大的影響力。在大約過去十年中NGOs在國際上的影響越來越大，這在聯合國會議當中我們也可以發現到，例如1995年哥本哈根的聯合國世界高峰會議中社會發展已被納入重要議題。

團結和輔助性原則是德國社會福利系統中的中心概念。社會福利設施網是在社會需求和健康方面提供人民幫助，並透過團結原則來管理，這是政府和非政府組織所共同確立的。而非政府福利組織能夠超越政府成為主要服務的提供者是透過提供充分且適當服務內容及法律上對服務提供者的水準保證。另外商業公司也注意到並投入到NGOs在社會和健康上的福利部分。如今，在西德NGOs提供了一半以上的社會福利的服務。

多元社會福利系統內NGOs 扮演著提倡的功能

有些人想知道關於這套多元社會福利系統的好處。由於人們有個別差異的，所以他們會有不同的需求。在社會福利中透過法律上的保障，這些需要盡可能的被滿足。NGOs在社會和醫療保健部份提供他們的服務時，彼此會因為競爭，使服務品質能夠更好。NGOs在塑造社會規範和刺激人們做自願工作上扮演一個重要角色，因為這是政府無法做到的。另外NGOs作為政府和社會的中介者，政策制定的合作夥伴、監督政府的角色，

與政府呈現一個既競爭又合作的關係。

關於最後一點，NGOs的提倡作用，分成三個方面陳述：

在政治上的倡導功能：NGOs的一個主要的作用在於了解問題為何。讓弱勢者的利益在公眾和政治上成為一個議題被關注，盡可能讓貧窮議題能被注意。NGOs為了弱勢族群的利益，透過影響立法者、政府、行政機關，運用政治專業對相關部門施加壓力來達成目標，NGOs視同政治的夥伴一般。另外，為了克服緊急事件，他們建立、支持志願網絡和自助團體。當NGOs完成他們擔任貧窮倡導的角色時，也同時在維持社會安定有相當的貢獻。

在社會服務方面的倡導功能：NGOs不僅幫助需要的人針對個人的情況加以幫助，而是成為弱勢族群福利設施、措施的代言人。幫助的對象不管是不是能夠提供償還的人或者是任何種族的人，藉由在組織內的設施或服務中，替弱勢者發聲，創造一個無文化隔閡的服務，也因此NGOs在社會服務中能成為典範並且達到政府的要求。

在個別化的倡導功能：第三個面向是個別差異的提倡功能。藉著組織的職員、志願者甚至是社會服務的努力，在政府機構當中推動弱勢族群的社會權，使得每個受服務的人感覺是受到尊重，而非完全感覺是政府福利的憐憫。

對抗貧窮和提倡社會正義的結論：

在西方社會中貧窮及失業和無助的邊緣團體問題一直存在，其中越來越多人透過工作，動用他們的儲蓄，接受來自家人的財務支持，或接受薪資保險的給付卻沒辦法維持他們的生活。

NGOs的回應是什麼？近幾年來，NGOs在這些富有的國家中已經出版一些貧窮報告和意見引起對貧窮問題的注意。在此過程中，NGOs擔任貧窮議題的代言人的角色，也透過這些貧窮報告，使得德國政府在十年前開始重視其國內的貧窮問題。

社會的政策是分配的政策，政府的財源是有限的，如果沒有民間團體的據理力爭，那社會福利資源的分配上，對弱勢團體是居於劣勢的。所以西方福利國家的未來取決於清楚的原則和概念。下列結論是在1995年於德國哥本哈根的聯合國高峰會社會發展議題上由福利救濟組織的觀點所提出的。

“盡量挽救貧窮”：近年來的民間社會福利機構的貧窮報告突顯日益嚴重的貧窮問題。而政府必須利用稅款收入去補助支持特殊的家庭及無法幫助自己的人並且建構讓所有需要幫助的人都能夠被納入的社會福利安全網。但是福利組織希望由稅收支持的社會福利網保護公民，並且社會福利的目的就是使受服務者擁有一個基本的尊嚴。

“定期報導關於貧窮和收入的情形” 這是福利救濟組織的基本工作。為了永久有

計畫地對抗貧窮，在社會福利的NGOs和政府機構方面都應該擬定貧窮報告，報告必須考慮不同層次的貧窮，且定期的貧窮報告是需要的。每個國家的最低社會援助，也就是“貧窮線”(例如德國的社會援助標準)，必須要針對不同的貧窮層次去考量。只有在貧窮者生活的各個層面，(例如教育，居住，勞動市場、文化、心靈和身體健康)都被納入考量的時候，一個整合性的對抗貧窮方針才能被實施。

“建立平等的課稅制度” 主要的賦稅的問題是稅賦制度不公。特別是富有的人可以透過稅賦減免來逃避賦稅，這些不公平的特權應該被納入社會安全及稅賦制度的檢討當中，目的是為了使社會的財富能夠平均分配。

“增進就業，減少失業” 增進工作機會為優先順序。大部分資源的部份應該被投資在社會邊緣團體的教育和職業訓練上，並且必須重新解釋對失業的定義。統計顯示，越來越多的人不能夠在一般的勞工市場中找到工作，為他們創造第二勞動力市場是必須的。

“在福利救濟組織、教會和志願團體中促進自助團體、志願服務和公民承諾的實現” 非政府組織在國家、國際社會政策的制定和實施扮演著輔助性的角色，因為他們是最接近需要幫忙的人，可以協助政府修正政策，並且在相關緊急事件中，他們的創造力與意見應該被採納，他們是行政部門的夥伴、中介者和提供協助者。

必須使社區公民能察覺窮人的問題並且促使他們不能置身是外於這些邊緣團體的問題，因為民主政治國家在制定政策時必須要考慮到人民的想法，人民的選票會反映人民對政策的支持與否。但是工會、教會、政黨等傳統組織的式微，造成個人主義的高漲，而使得上列任務之達成變得更加困難。面對社區、鄰里中的需要，人們必須重新學習承擔對社區的責任。

NGOs認為公民參與社會志願行動是促成社會正義的覺醒及動力的最理想道路。

--行政院勞工委員會勞工福利處處長藍福良整理

(四十六) 醫療救助的人性化政策 (PHAS)：巴西的醫療保健現況內的道德實際操作

◎緒論

這篇文章是由醫療方面專業人員書寫的，背景是巴西的醫療保健政策。作為南美洲最大面積及人口的國家，巴西在歷史上一直以大國自居，並從此演變發展，造成無法控制的犯罪率、暴力、失業、整體性貧窮的增長，繼續持續不久前過去的形象。殖民時代巴西的樣子還是保留在我們的記憶中。

生活在這個自相矛盾的現實中，我們呈現一種可能性的經驗，讓我們在醫療保健領域中能夠更有人性前景或更人道的工作，這就是在南大川（Rio Grande do Sul）州的醫療救助人性化政策（PHAS）。此政策是在 2003 年透過公共衛生學校（ESP/SES）由南大川（Rio Grande do Sul）州衛生部實施的，醫療救助人性化政策（PHAS）後來成爲醫院救助人性化項目，最後轉變成一項對於整個醫療保健系統的政策。

公共衛生學校（ESP）作爲州衛生部的一個機構其中一項責任就是貫徹醫療救助人性化政策（PHAS）；機構的任務是培養出有效率及有能力的專業人員，PHAS 中所關心的是醫療保健服務的品質，而且主要是在專業執業上，“在道德政策領域中應該注重科學技術知識、每個地區社會及文化每天生活的特殊性、每個人過去的經驗、他的信仰、生活方式及主觀性”。這個政策的物件是不同階層的專業執業，創造出新的工作人員-醫護人員及病患-用戶之間的關係。政策的介入是想擴展雙方的責任自主權，做好專業及保健照顧。

PHAS 的灌輸及履行需要接受國家的指導，但是也同時尊重每個地方及人民的特性。剛開始成立了一個 PHAS 州委員會，它的組成部份是：公共衛生學校、門診診所及醫院救助部 - DAHA，醫療保健州委員會、醫療保健地區代表、國家衛生部、醫療保健領導幹部協會（RS/ASSEDISA），在 ESP. A SES/RS 的協調下將整個州劃分爲 19 個醫療保健協調處，分別分佈在 7 個大區內。隨後並籌建了 19 個州人性化委員會，分別設在每一個醫療保健協調處，使得每個協調處有一個委員會，委員會的組成成員分別來自：州衛生部、醫療保健領導幹部協會（ASSEDISA）、醫院及醫療保健協調處，將 SES 的權利下放並保障地方及大區的代表性。

這個組織主要是由 RS 的醫院領導的，從 2003/2004 年起有 226 個人性化工作組（GTH）一直到現在的 293 個。這些人性化工作組（GTH）的組成部份是：一名醫院院長室代表、一名工作組組長代表、一名科技專家代表、一名輔助人員代表及一個醫學領域代表。

在 2005 年 PHAS 進入衛生基本網，並組成 PHAS 市委員會，並由以下人員組成：一名醫療保健管理人員代表、一名市醫院代表、一名基本網代表（醫療保健職位、基本單位）及一名市政府衛生委員會，以確保社會監控代表人員的存在。要將此網路活動起來就需要使用許多方式來培養工作人員：講座、培訓、項目介紹、傳播不同的事件所得到的經驗、雜誌等。因此我們可以證實灌輸南大川（Rio Grande do Sul）州的政策路線已經取得有目共睹的成效，有些還刊登在 2004 年 18 卷 2 號的衛生/人性化公報，這個公報主要是針對 PHAS 專業人員所做的實際事項。在 PHAS 工作人員的參與有非常明顯的增長，資料顯示在 2003 年有 399 個人參與，在 2004 年有 2335 人，2005 年達到 1954 人。2005 年成立了 PHAS 據點用來聯繫網路、增進經驗交換、便利接觸、散佈資訊及最後展現給 SUS 正確資訊。

PHAS/SES 在整個存在時期時（30 個月）較重要的功績就是讓州人性化委員會（CEH）及區域人性化委員會（CRE）工作人員（各個不同的代表）共同參與計劃全年的時間表。這個結構每年在州人性化委員會（CEH）、區域人性化委員會（CRE）、人性化工作組（GTH）、市人性化委員會（CMS）等機構集會的時候就顯的更為鞏固。這個機會就是州人性化講座。在 2004 年州講座一共有 399 名工作人員參加，2005 年有 690 名。

PHA 特別版的衛生公報雜誌在一些文章就舉證表示擔心人性化過程不代表“容忍過度使用醫療保健服務或是缺少合適的條件在人性化的架構下開展專業活動，但是這個政策一再強調人性化假定在這些情況下不能喪失憤慨的權利”（ANGNES，2004，p.13）。有些人也認為 PHAS 是完美社會中的理想政策“工作人員-醫護人員和需要依賴他們專業照顧的人之間的道德妥協，在同樣的條件下它也聚焦在工作人員-醫護人員，就像一個被他自己活動、工作條件、醫療服務現實包圍的人”（BELLINI，2004，p.67）。

同樣服務的使用者被視為實體-用戶並強調他的主人翁地位，直接尋找著服務的人性化保證。專業人員的照顧範圍潛在性及實體-用戶的主動參與都是 PHAS 的建議範圍，同樣每天：“發展針對這項活動實體（工作人員-醫護人員和實體-用戶）間的關係建立及維護” - 工作人員-醫護人員擔心他們工作結果及造成的印象，主要是工作人員-醫護人員對實體-用戶的社會經濟文化狀況的認識及認知”（同上，p.67）。

我們重申雖然 PHAS 建立在一個有顧客之上、樂於助人政策歷史的國家，但是卻試著打破這個傳統，變得忽視、改變現況及漠不關心，然而，就如 Boff 所說的“現在人們對公共事物越來越忽視及漠不關心。針對窮人的政策也越來越窮，在食品保障、衛生醫療、教育及住房的社會投資一般來說也是不夠的。公共事物道德觀也達到可恥的漠不關心程度，伴隨著貪汙活動”。PHAS/SES/RS 成立 30 個月後的今天我們可以展現以下表格：

PHAS 發展實例

實例	數量
PHAS 州委員會（衛生部長協會、公共衛生學校、衛生協調部、門診診所及醫院救助部門、衛生部）	01
PHAS 地區委員會（衛生區域協調會、市衛生局長協會、地方委員會、市衛生局、服務提供機構、市衛生委員會）	19
PHAS 市委員會（衛生局長、服務提供機構、市衛生委員會）	259

PHAS 工作小組

實例	數量
人性化工作小組（GTH）- 醫院網（醫院院長代表及負責人代表、	226

醫學領域代表、科技人員代表、輔助人員)	
---------------------	--

PHAS 辦公室及座談會參加人數

醫院網路培訓	2335
基本網路培訓	1264
2005 年講座參與者	1089

◎最後考量

醫療保健救助人性化政策或衛生政策人性化是醫療工作及管理人員和醫療服務用戶之間的道德承諾。醫療工作人員及醫療服務用戶都必須考慮工作條件及醫療服務現實。完成 PHAS/SES 之後投資的方向都是將醫療服務更人性化，病患可以在決定他們生命時作為自己的主人翁。在巴西的醫療保健系統範圍內 PHAS/SES 已經成為一個基本運動，尤其是在悲劇發生時我們應該想到如何去應對。PHAS/SES 是一個絕好的工具來建立看顧關係、相互尊重及專業能力，就像衛生部的基本文件所寫的：“我們需要一個屬於及為了大家的 SUS。我們要一個人性化的 SUS” (p.2)。

--國際社會福利協會中華民國總會整理

(四十七) A161：從福利到自力更生～香港經驗 (FROM WELFARE TO SELF-RELANCE AND VOLUNTEERISM-THE HONG KONG EXPERIENCE)

作者：香港社會福利署副署長羅德賢太平紳士、深水地區及油尖旺區高級社會保障主任陳得建、屯門區福利專員龍小潔

◎香港背景資料：

香港面積 1,104 平方公里，人口 693 萬 5000 人，平均每人國內生產毛額 (GDP) 為 25,548 美金。勞動力人口計 361 萬 3000 人，失業率為 4.9%。

◎綜合社會保障援助 (綜援) 計畫 (Comprehensive Social Security Assistance, CSSA)：

社會福利署為協助社會上那些經濟無法自給的個人或家庭，能應付基本的生活需要，推行無須供款的綜合社會保障援助(簡稱綜援)計畫(Comprehensive Social Security Assistance, CSSA)，以現金補助的方式，架構完善的經濟安全網，使他們的收入達到一定水平，得以維持基本生活、滿足個別需求。

其申請人必須符合下列條件，方可獲得援助：一、居港規定：1.已成為香港居民最少七年；及 2.在緊接申請日前連續居港最少一年（在該年內如離港不超過 56 天，亦視為符合連續居港一年的規定）。二、經濟狀況調查：申請人必須通過「收入」及「資產」的審查。其個人及家庭成員每月可評估的總收入必須低於他們在綜援計劃下所認可的每月需要總額；所擁有的資產（即土地/房屋、現金、銀行存款、投資及其他可變

換現金的資產及財物)總值不得超過規定限額。三、身體健全成人的附加準則：15至59歲身體健康正常的申請人，如失業或每月從工作中所賺取的收入或工作時數少於社會福利署所定標準，必須積極地尋找全職工作及依照規定參加自力更生支援計劃。

◎過去十年綜援經費及受助者急速增加

1990年代中期以後，或因經濟衰退，享領綜援的受助者人數快速增加，整體綜援經費連帶急速攀升。從經費來看，1993/94年綜援經費為24億港幣(約3.1億美金)，約佔政府總經費的2%；1998/9年經費增加到130億港幣(約16.7億美金)，約佔政府總經費的7.9%。到2005/6年，經費更驟增到178億港幣(約22.8億美金)，約佔政府總經費的9.4%!

另從受助者人數檢視，1994/5受助者為125,045人，約佔總人口的2%；然到2005/6年則快速增加到542,700人，約佔總人口的7.8%，亦即十年驟增417,655人，成長3.34倍！

其中令人憂心的現象是享領綜援的受助者中15-59歲身體健全者的比例逐年增加，從1993/94的12%、到1998/99的28%，到2005/6年更成長到超過30%！另若單就失業者背景來看，以男性居多(68%)、平均年齡48歲，接受綜援超過三年時間的比例高達55%。

※享領綜援個案類別

一、依個案類別分

類別 \ 時間	1995/05		2006/05	
年老	74,150	66%	151,844	51%
永久性殘疾	8,612	8%	17,685	6%
健康欠佳	11,666	10%	23,942	8%
單親	6,616	6%	39,307	13%
低收入	1,077	1%	18,310	6%
失業	5,675	5%	39,712	14%
其他	5,117	4%	5,556	2%
小計	112,909	100%	296,356	100%

二、依年齡分

類別 \ 時間	1995/12	2006/05
15歲以下	22%	31%
15-59歲	25%	34%
60歲或以上	53%	35%

三、依失業者背景分

類別 \ 時間	1995/12	2006/05
男性受助者	86%	68%

平均年齡	44	48
接受綜援超過三年	16%	55%

簡言之，綜援受助者快數增加、整體經費支出造成政府財政負擔，尤其是愈來愈多身體健康的成人轉向依賴綜援，此等現象引發社會關切。故自 1997 起，各界開始檢討綜援計畫，重新將其定位為：

- 1.確保資源能真正運用在社會中那些非因個人過失，真正需要、貧困而無法自給的人身上。
- 2.針對那些身體健全卻失業的受助者提供暫時的經濟協助，同時鼓勵並協助他們重返就業市場，俾能過獨立自足的生活。
- 3.排除計畫中抑制工作動機的因素，以確保那些有工作能力的受助者會去工作。
- 4.強化稽查制度以確保政府經費不被欺詐濫用。

綜上，社會福利署一面透過社會安全制度為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，另一面也期待制度能提供受助者一個跳板，協助其邁向自力更生。為達此目標，社會福利署自 1999 年起推動自力更生支援計畫<Support for Self-reliance (SFS) Scheme>，並在 2003 年起擴大配套措施，協助那些身體健全的失業受助者，能透過就業自食其力，以應付自己及家人生活所需，從而減輕他和他的家人在公共福利方面的依靠。

◎自力更生支援計畫<Support for Self-reliance (SFS) Scheme>：

當健全失業人士及低收入而沒有全職工作的人士欲申請綜援時，必須簽署同意參加自力更生支援計畫。其目的是在提供現金援助的同時，協助受助者改善受僱能力及增加受聘機會，鼓勵及協助他們尋找有薪的「全職工作」（意指每月工時不少於 120 小時，且月薪不低於 1,435 港幣<184 美金>），以達自力更生。目前該計劃的內容包括四個主要部分：

（一）積極就業援助<Active Employment Assistance (AEA) Programme>

在積極就業援助計劃下，社會福利署透過訓練有素的就業輔導員（Employment Assistance Co-ordinators）為個別申請人提供切合個人需要的就業服務。計劃的目的是幫助申請人提升能力以克服就業障礙，增強受僱能力，並覓得有薪工作。申請人可以透過這個計劃取得一系列的服務，包括：最新的就業市場資訊、安排工作配對、訂立尋找工作的工作計劃並且定期檢討計劃、參加機構所舉辦的就業援助計劃；以及提供成功就業後的支援服務，從而幫助他持續工作等。每一參與者必須切結承諾他將盡力配合計畫的相關要求和規定，未履行義務者，社會福利署有權終止或減少申請人所領取的綜援金。平均說來，每一個就業輔導員服務的個案量為 182 位。

（二）社區工作<Community Work (CW)>

申請人在尋找工作時，必須參加為期六個月、每星期不超過 3 天或 24 小時的社區工作，目的是協助他們培養工作習慣、改善受僱能力、擴闊社交圈子、加強自尊

自信、為將來就業做好準備，並對社會作出貢獻。工作內容包括社區服務（如圖書館櫃檯服務、家具維修、洗衣服務等）、環境清潔（如：清潔鄰里公園、園務、淨灘、資源回收等）。未切實提供社區工作服務者，社會福利署一樣有權終止或減少申請人所領取的綜援金。

至 2006 年 3 月，依照規定需參加社區工作者計 99,891 人，唯未實際履行者計 81,975 人，缺席率高達 82%，前揭人士亦喪失享領綜援的資格。換句話說要求參加社區工作，成為嚇阻那些並非真正貧窮亟待救助者或可自行就業者的有效指標。

（三）深入就業援助計畫<Intensive Employment Assistance Projects (IEAPs)>

深入就業援助計畫係為強化「從福利到工作」及「自力更生」的理念。為協助領取綜援或在貧窮邊緣的健全失業人士排除就業障礙、增強工作技能俾回歸就業市場，2003 年 10 月以來，社會福利署已委託非營利機構針對特定對象提供 105 個深入就業援助計畫，提供參加者就業諮詢、職業訓練、工作媒合、就業後的支援服務等。另為協助那些參與計畫者度過短暫的經濟危機，該計畫提供其短暫的經濟協助（每月不超過 1,000 港幣、128 美金）及就業必要的相關支出（如參加面試的交通費等）。預計 2006 年 10 月將再開辦 40 個計畫。每一計畫服務 100 人，為期二到三年，平均年度預算為 70 萬港幣（8.9 萬美金）。預計前揭計畫可服務超過 36,000 位特定服務對象（如邊緣少年、單親家庭、遊民、更生保護人、藥癮、少數族群等）。

（四）豁免計算收入<Disregarded Earnings (DE) >

為增強綜援受助人就業和繼續工作的動機，綜援計劃對領取綜援超過三個月的受助者，設有豁免計算收入的規定。其係指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作收入。換句話說，有工作的綜援受助人，每月家庭的總收入（即工作收入加上援助金）會較完全依賴綜援者為多。藉此宣導工作是自力更生最佳途徑的理念。

具體執行內容為受助人從新工作所賺取的首月收入，可獲全數豁免計算（受助人必須在過去兩年內未獲此項豁免），爾後受助人每月從工作所得的收入，部分（通常為一半）可獲豁免計算至指定限額（最高豁免計算金額為 2,500 港幣、320 美金）。舉例來說，某位參與者首月收入為 600 元，可全數豁免，第二個月收入 1,400 元，可豁免半數 700 元，合計收入 2,000 元，可豁免 1,300 元。

◎自力更生支援計畫<SFS>的成果：

1. 2003 年 9 月至 2006 年 5 月，未就業的人數減少 11,660 人（23%）。
2. 到 2006 年 5 月止，32,311 名深入就業援助計畫（IEAPs）的參與者，有 13,757 人（43%）獲得全職的工作。
3. 參與社區工作的比例由原先的失業者轉為以低收入戶者居多，1999 年到 2006 年 5 月止累積人數為 65,403 人（65%）。

4.接受綜援的失業人士平均每月就業成功的人數，由 408 人顯著增加到 1,399 人。

（四十八）A162：尼泊爾女性受刑人：議題和回應（Women Prisoners In Nepal : Issues and Responses）

作者：尼泊爾受刑者救助協會主席 Indira Rana Magar

◎尼泊爾的女性受刑者背景：

尼泊爾有 73 處監獄，受刑人總數為 7,442 人，其中男性計 6,789 人，女性佔 552 人，其中青少年犯 53 人，在監獄中生活的兒童則有 48 人。此外，受刑人所育的依賴兒童在家生活者超過 300 人。女性受刑人在中央監獄服刑的有 9 人、在 Biratnagar 監獄者 55 人。其中有 9 處監獄沒有女性單獨的區域。女性受刑者主要的犯罪類型為性交易、藥物交易及其他和政治相關的罪名。

議題一：監獄的物質環境

甚少的監獄有舒適或足夠的生活條件。食物、供水系統、衛生及廚房設備老舊、衛生欠佳。睡覺的空間常不足夠，許多女性睡在同一個狹小的房間。

議題二：健康照顧不足

監獄中對女性受刑人僅提供非常基本的健康照顧。普遍缺乏對其心智、精神疾病的關注和常識，甚至就算女性受刑人有同性戀或性交易行為，也未對他們進行愛滋病的檢測。此外，女性在監獄中因為非法墮胎亦引發許多相關的健康問題。

議題三：對帶小孩服刑之婦女的支持

政府沒有支持系統協助那些在獄中帶小孩的女性受刑人。懷孕婦女必須在獄中生產，但哪裡卻沒有合適的接生設備。孩子就這樣生長在不衛生和過度擁擠的監獄中，獄方甚至沒有提供兒童醫藥服務。

議題四：對女性受刑人的保護不足

許多監獄並沒有特別為女性受刑人規劃單獨的空間，故其經常受到身體上的虐待。尤其當其家庭成員被懷疑是 Maoists 的婦女，在軍隊陣營中更經常被拷打和強暴。對此，所幸政府開始介入，將人從 Maoist 組織中搶救出來。

議題五：法制系統未發揮功能

法律雖賦予所有的受刑者有權利請求法律協助，然而事實上受刑人能接觸到律師的管道微乎其微，特別是婦女，一般說來從未察覺到他們有如此的法定權利。此外，雖有律師助理協辦服務，然受限於性別和文化限制，女性受刑人仍無法受惠。創造律師助理和女性受刑人的連結將帶進正向的結果。但當婦女在監獄中仍僅被視為是生理性罪行的受害

者時，女性的基本人權依然是一個引起爭論的議題。

議題六：缺乏出獄前的準備及出獄後的服務

政府在監獄內並未有實質的重建系統，目前雖賴一些非營利機構在獄中辦理訓練和教育，但仍有太多的工作需要做。因為缺乏教育、技能和機會，甚至有時已經被家人放棄，女性受刑人要重新融入社會更感艱辛。因此，額外的職業、道德訓練及政府的經濟支持，對他們是需要的。

議題七：監獄的社會烙印

出獄之後，女性受刑人通常是被社會所排斥的，其在重返社會的歷程上所遭遇到艱辛，甚於男性受刑人。社會的拒絕使這些女性變得脆弱，因而暴露在剝削和犯罪中。

回應：

政府對上述議題的回應是願和民間團體一起合作因應。而尼泊爾受刑人救助協會的工作包含：1.倡導與溝通、2.健康照顧、3.獄中兒童服務、4.婦女保護、5.提供法律支持、5.重建、訓練及出獄後的支持系統、6.破除社會烙印。

結論：

女性受刑人擁有極少的人權，在出獄後也甚難有光明的未來。尼泊爾是個很傳統的社會，女性受刑人常常被其家人和朋友拒絕。尼泊爾的法律體系過時，運作欠佳。近來當地的內戰消耗了法律和監獄體系許多的資源。尼泊爾受刑者救助協會刻努力積極的為尼泊爾的女性受刑人謀福祉。

【小計】『尼泊爾受刑人救助協會』簡介

<資料來源：<http://www.panepal.org/>>

壹、宗旨

尼泊爾受刑人救助協會（Prisoners Assistance Nepal，以下簡稱 PA Nepal）的使命是除去監獄中不必要的痛苦和艱難，特別是那些天真無邪的孩子和貧困、弱勢的受刑人所經歷的痛苦。其欲協助將監獄轉變成能幫助受刑人建立價值和未來的地方。

貳、歷史沿革

背景

PA Nepal 成立於 2000 年。雖然是一個相對地新組織，PA Nepal 卻可視為是著名作家和人權倡導者 Parizat，從 90 年代初期開始推動監獄福利工作的延續。這些理想主要由在 PA Nepal 成立前，就與 Parizat 在 Nepali 監獄合作的現任主席 Indira Ranamagar 承繼和推廣。

PA Nepal 為那些父母在監獄服刑的孩子提供一個家，否則他們就要跟著一同在監獄生活。現在這個家有將近 60 個孩子。PA Nepal 積極的為那些在監獄中的兒童和受刑人

提供支持，特別是對那些在中央監獄的女性受刑人。協會正在女子監獄推動技能訓練和創造收入活動，也正在監獄開辦關懷精神疾病方案。

Indira Ranamagar

Indira Ranamagar 出生在東尼泊爾一個物產貧瘠的貧窮家庭。年輕時她經歷了極端的性別歧視。她的兄弟擁有就學的機會，但她卻被賦予沈重的家事責任。她求上進的渴望深受當時尼泊爾著名作家和人權倡導者 Parijaat 所鼓舞。90 年代初期，Indira 加入了在尼泊爾監獄服務的組織。那時組織的焦點大多集中於政治犯的境況，但 Indira 更關注監獄中那些可憐、脆弱者的處境。一如早年她在家裡滿佈灰塵的地上學會字母表的熱切和堅定，她開始去瞭解那些貧困、經常被遺忘的受刑人的問題和需求。她相信這些貧困和「匿名」的受刑人及他們的家庭實際已經上成為尼泊爾刑事體系的「受害者」。2000 年時 Indira 成立一個協助受刑人及其家庭的組織—尼泊爾受刑人救助協會（Prisoners Assistance Nepal）。

Indira 的自述

"我出生在東尼泊爾一個貧困村莊裡的貧窮家庭。我沒有機會上學，如果情況按原地發展，我仍然無法受教，只能繼續居住在我的小村莊裡。但我下定決心要學習和接受教育。我從我兄弟的教材學習，而我的練習本和筆是棍子和家外佈滿灰塵的土地。我將學習和家事、農事結合在一起，到最後我成功了。我趕上了村莊學校的學業進度，並且名列前茅，爾後得以繼續到附近的城鎮繼續學業。這是一件堅韌的事，因為這在當時是不被鼓勵的，我必須打破村莊的慣例，獨自堅持。我的決心讓我知道我需要一直結合工作和家務以便賺取經費，讓我能一直走下去。

之後我成為一名學校老師，開始在村莊裡教婦女識字。但我仍然煩躁不安，很想自我成長並脫離本地生活的限制，但這是很難達成的。政治動亂時間，我決定旅行到加德滿都，投身社會工作，展開一個新的生活。

在加德滿都我遇見著名的作家及人權倡導者 Parizat，並且開始一起工作。我們一起在監獄服務，然後我體認這是需要投入的工作。Parizat 主要關心的是政治犯，但我更關心的是那些在監獄中最脆弱的人。

我的工作仍然繼續著。兒時在塵土中學習字母的決心，在我的心中依然照耀。這盞明燈讓我看見我已通過許多困難和試驗，而且未來也將繼續如此。這意味著我能和脆弱、絕望者一起工作，並且帶給他們希望和協助。

--臺北市政府社會局社會救助科專員杜慈容整理

肆、機構參訪

一、Work / Generation of income : Brazil Table

大會安排的機構參訪中，有一組名為 Work/ Generation of income，參訪機構為 SESC 的 Brazil Table。

SESC (Social Service of the Commerce) 是巴西一個全國性的社會慈善機構，創立於 1946 年，由來自貿易、服務、旅遊業等企業界，基於對社會的貢獻所捐助成立。它的使命在維護這些員工的福利，特別是那些購買力較低的人，透過規劃和執行教育、健康、食物、文化、社會行動、旅遊業、體育和休閒等方面的方案，作為一種補充，以滿足社會底層那些脆弱和貧困民眾的需要。該組織的行動策略主要著眼於教育、資訊和改革，以刺激個人能透過建立習慣、實行和態度，來增進其生活條件。

為了改善民眾的健康情況，巴西政府從 2002 年起開始推動「零飢餓計畫」。SESC 在 2003 年為對抗飢餓和浪費食物，也藉由強化社會責任的運動，創辦了「Table Brazil」方案。該方案建構了完善的收集食物網絡，將之分配給社會福利機構，以嘉惠兒童、老人和身心障礙者。目前這個全國性的方案每天有超過 60 萬人受惠，使其營養得到基本的保障。據統計該方案開辦迄今已受贈超過 120 萬公斤的食物，嘉惠超過 170 個社會福利機構。

參訪時機構說明其宗旨是提供一個供需媒和的平台，使有需要的弱勢民眾（如兒童、老人、身心障礙者等）得到基本的生活保障，另亦避免食物的浪費。具體作法為在需求面，將區域內需要食物的社會福利機構及弱勢民眾資料建檔（包括對象、人口數、地址等），並依其需求程度排列優先順序。而在供給面，SESC 以接受捐贈或蒐購的方式，匯集從食物網絡單位所提供的各類食品。如果是生鮮蔬果，因不耐久放，在收到的當日經過簡單的清洗、處理後，就依名單上的優先順序和人口份量進行分送。另若是五穀雜糧、奶粉、調味用品等較耐放的東西，則會以週為單位，計算個人或家庭一週的需用量進行分裝、打包和分送動作。從營養的觀點，該方案考量到維持生活所需的必需品，使這些受助者能維持基本的體能。另在分送食物的過程，該機構也扮演衛教宣導的角色，教導民眾該如何儲存、處理、烹煮食物，以促進自身的健康。

過程中所見的蔬果清洗台、偌大的倉庫和其內一包包按照不同份量打包的物資，印入腦中的是「食物銀行」的概念和運作，也讓我聯想到食物券、服務輸送中「in kind」等概念。當然也不禁讓我比較和臺北市食物銀行運作的異同。臺北市的食物銀行也是由民間志願服務機構提供，主要是將麵包店打烊前還沒賣完的當日麵包，送給需要的個人、家庭或機構。這只是一個補充性的方案（願意接受的人日減），並非像巴西被視為是對抗飢餓、維持基本生存的重要來源。另分贈白米等糧食的場景也識曾相識，常見於傳統廟宇、慈善機構的冬令救濟，不同的是巴西民眾或許是欣喜接到救命物資、而我們所受的卻是被批落伍、乏人接受的窘境。從這個指標來看，我們或許該慶幸在社會福利的發展、人民普遍的生活水平上，臺灣還是值得肯定的。

此外，巴西貴為「金磚四國」之一，以其豐富的物產、資源聞名於世，然國家、社福機

構的重要目標卻是推行「零飢餓」計畫，這相當諷刺、也令人難過。其貧富差距嚴重的困境，值得我們借鏡。

最後，這次參訪內容和大會標示「Work/ Generation of income」的期待是有些落差的。只能逕自想像，或許因為要清洗、分裝、運送這些食物，因此創造了大量的就業機會，解決部分失業的問題。

--臺北市政府社會局社會救助科專員杜慈容整理

二、SESC TAGUATINGA SUL

機構性質：兒童課後托育中心

簡介：此中心係由巴西政府體育部委託 SESC 機構辦理，針對家境貧窮或高風險家庭之國小兒童，所提供之課後托育服務

摘要：

1. SESC 經營此課後托育中心主要概念及財源係來自巴西政府體育部，因方案推展時間並不常，囿於現有資源，僅針對家境貧窮或高風險家庭之國小兒童，提供免費之課後照顧托育服務。
2. 此中心設有完善的體育設備，包含足球、網球等各類球場、游泳池、體操設備、盥洗設備、廚房及教室等室內空間，雖由體育部方案委託，提供與兒童的福利服務包含學校課業的補救教學、瑜珈、口腔衛生訓練、文化、營養補充及簡單的工藝訓練等，不僅只是學校教育的延伸。
3. 中心設有 66 個工作人員，視方案內容不同各聘請不同專業之師資輔導兒童，包含牙醫師、體育教練、領有證照的教師、社工員等等，同時亦運用師範大學實習生協助部分補救教學課程，中心內學童的人數（包含上、下午）約 400 人。
4. 巴西教育體制從國民小學至大學每日僅上半天的課程，國民小學學童可選擇上午或下午上學，因此中心以交通車上午至家中接送學童至中心，在完成排定課程及活動後用完午餐，中心再以交通車送至學校上下午課；而此時中心亦從學校接回上上午課的學童至中心，展開下午的方案及活動，直至用完餐盥洗完畢後載送學童回家。
5. 在巴西利亞地區共有 7 個類似的課後托育中心，3 個位於市內，4 個位於衛星城市，中心每月均事先規劃及公告活動課程表，兒童可依其興趣加以調整；同時也於假日及晚間開放給社區民眾帶孩子來使用設施，以每月折合新台幣約 450 元月費方式開放給社區民眾。
6. 家境貧窮或高風險家庭之國小兒童進入此方案，係由學校老師評估篩選及轉介，每個個案使用方案所提供的服務最長不得超過 2 年，而較特別的是中心規劃工藝訓練課程是希望藉由手工藝的製作，使兒童協助家庭獲得一些收入，而有部分兒童因此變成父母的工藝老師，將生財工具帶入家中。

感想：由聯邦政府體育部門主導兒童課後照顧福利服務，可視為文化及價值影響社會福利政策、因國情不同所成之產物，但自兒童時期即施以體能上適性的發展，而非填鴨式力

倡競爭優勢的教育理念，仍是巴西兒童令人羨慕的幸福；此外，其兒童托育服務資源應屬普遍不足，除政府提供給弱勢兒童的福利服務外，市場上幾乎無法買到相關的服務，不禁讓人想更深入探究是否聯邦政府已有一套完整的兒童福利政策或法規？而本方案中兒童在接受服務 2 年的期限到後，回歸家庭及社區生活後並未有外展或其他相關服務得以銜接，亦是比較可惜之處。

--臺中市政府社會局婦幼福利課課長賴緣如整理

伍、心得與建議

一、出席大會前後

這十年來我參加了四次國際社會福利協會 (International Conference on Social Welfare: ICSW) 全球會議，1998 年在以色列耶路撒冷，2002 年在荷蘭鹿特丹，2004 年在馬來西亞吉隆坡，以及今年在巴西巴西里亞舉行的第 32 屆全球會議。得知巴西年會的訊息，是在兩年前的第 31 屆大會，也在會中聽說巴西早多年前就排班了，最後敲定 2006 年，當時的與會人士就擔心巴西年會將出狀況。由於對巴西的陌生，印象中那般遙遠的國度，是對中南美的想像，第三世界，人們皮膚黝黑，生活落後，有點貧窮。所以當時的聯想是因為國家經濟力不足，辦起國際會議會顯得吃力。

一點遙遠的夢幻，兩年前，我就想要到巴西參加大會，體會不同於台灣的國情風貌，也順利爭取了出國開會的經費補助；一年前開始打點論文提報事宜，而我的心理負擔也就延續了這麼久。

從準備論文摘要送大會審查開始，理說大會應該在時限內告知接受與否，論文摘要被接受後，再將論文全文交大會彙整，然後準備論文口頭報告。這一切在全球會議理所當然的往返事宜，此次可說是「幾近全盤從缺」。按照正常程序，我想多數人都打了退堂鼓，因為巴西大會一直到時間緊迫時才通知。而我隨時抱持著「無法成行」的打算，雖然大會未告知摘要錄取與否，我還是搜尋到某一個 E-mail 信箱送出論文全文，結果是 ICSW 在北歐的會長，幫我將論文轉送巴西大會。

原來多數人與我同樣地沒受到巴西大會的關注，所以僅僅 23 篇英文論文可以驗證大會行政作業上的嚴重缺失，這才意會到在巴西召開國際會議的主要障礙在於「英文不通」。這個主要障礙掩蓋了整個大會，從未在國際會議商借耳機聽翻譯，此次大會沒耳機的話，就一籌莫展。你知道 obrigada 的意思嗎？這是我們這趟巴西行最溜的一個葡文單字「謝謝！」除此之外就沒法度了。

所以，從大會報到開始，冷清的場面要我們有心理準備，「不用抱持太大的學習期待」。而我來開會前，就以了解民情為主要旅行目的。然而，全程出席會議，也還都有驚喜。一來，行禮如儀，除了葡文為大會主要語言之外，開閉幕、全場專題、分組研討與工作坊等，有地方特色的晚宴活動等，一應俱全。而以「社會融合：面對貧窮與社會不平等」的貧窮因應為題，在與會人士的聚焦研討中，可以理解不同國家的貧窮問題與對應之道。

由於前述大會行政作業能力的不足，導致巴西以外的參與人數相對於我所參加的前三次大會，可以說是銳減許多。加上巴西航空在大會前不久宣告破產，台灣團緊急應變，趕快換成南非航空，才得以順利成行。其他多國參與者順勢而行，卻在巴西航空航班諸多狀況之下，要嘛花費等倍時間才到達（有說 40 個鐘頭，有說 55 個小時的），要嘛有可能就取消此行程了（我的同組工作坊三篇發表人，僅我一人到場）。我們的團長翁毓秀老師還不小心在瑪瑙斯過了一夜，驚險之餘，還羨慕她可以到熱帶雨林區體會一下。

說到這裡都是巴西大會的不是。然而，以參與者的心情來回顧，我覺得還滿開心的。這是參加國際會議心情挺輕鬆愉快的一次，會場空間合乎人性尺度，不會大到找不到地方，開會時也不會感到壓力的不安，我覺得這是巴西人的氣氛感染。說巴西人不守時是常態，好像巴西人都不會為了遲到而相互指責。而那當中隱約有種節奏在進行。任務完成，進程不一定照安排的來。由於我並未帶著高度期待來開會，也就對於當中的種種不對釋懷。回台灣後，我還是會遵循守時的習慣，不過來去巴西之後，我對於不照牌理出牌，有更大的包容。或許也可以學學巴西人的悠哉，對於壓力感超大的台灣子民，會是帖良劑。

接著，回到台灣團的夥伴們。雖然只是小小的十人團體（因為團費過高，讓人打了退堂鼓），七位官方代表、一位民間專業者與兩位學界成員。我們這次可是表現精湛，做好國民外交。論文發表部份，雖然只有翁毓秀教授和我的兩篇報告，由於其他國家的參與論文數也因為大會疏失而不多，沒有缺席誠屬好事一樁。而八位官民代表辛苦帶到大會的文宣資料，可以算是少有的文宣交流，還與 ICSW 秘書攤位一同作業，也分攤 ICSW 的顧攤人力，國際交流氣氛更自在。由於英語人數不多，增加彼此的互動頻率。

而台灣團的夥伴令人稱許的是，從頭開始就進行學習分工，包括分頭出席分組研討與工作坊，分工打點與會報告，積極與大會秘書處和報告人商量取得書面論文，還有夥伴全程將論文簡報（power-point）照相下來。雖然英文報告量不多，我們可以說是滴水不漏，一網打盡。活動照相的完整更是令人稱許，我們還分工完備地將所有相片集中處理，再準備完整版的光碟。更令人感動的是，會後回到台灣，多位夥伴積極地從網路上搜尋巴西與搜尋大會主題相關的論文。我們還是發揮台灣人鍥而不捨的精神，要讓大家行囊滿滿。

而另一讓我開眼界的是出席東北亞區域會議。由於旅程較遠，今年出席全球會議的台灣代表不多，我也成為台灣參加東北亞區域會議的代表，參與討論明年區域年會辦理事宜。心裡念茲在茲台灣艱難的外交處境，能夠保有 ICSW 國際會員資格誠屬不易，我們對於區域會議的參與，需要抱持更積極投入的角色。本來對於自己參與國際交流的語文能力頗有保留，與會中發現日本與韓國代表都帶著翻譯秘書，因而發現並不需要因為英文能力不佳而退卻。加上對於巴西人不通英文也不自卑（不過，英文不通對巴西人參加國際社會，仍是存有相當大的阻力）的見證，一方面勉勵自己要加強英文能力，一方面告訴自己，也建議台灣總會，提供國內社會福利界更積極投入國際事務的機會，將台灣不錯的福利水平分享全球夥伴。

二、巴西民情體驗

巴西有著地大物博的優越條件，巴西人以天主教為主要宗教信仰的薰陶中，可以感應其國人的自信自足，而抗衡著全球化的負面影響。對於台灣保有繁體中文與民間信仰的優勢，也有一些對等的感應。而以歐裔（葡萄牙、義大利等）壯碩白種人過半的人口數，多族裔的融

合，帥哥美女讓我們飽足了眼福。這正是印證了 To see and to believe，沒身歷其境的想像真是差得離譜。而巴西總體經濟的富足，也是先前沒能體會到的，一說路邊的芒果樹結實累累，多來自於土歸之於土（多到掉在地上都沒人撿）。所以團員們每天盡情享用水果大餐，超級享受耶！當然風味獨特的巴西燒烤，吃一餐抵兩餐，物超所值的。不過，巴西人超重鹹的口感，我是難以接受的。

在巴西的日子，我們一直被洗腦著，「巴西人不會準時的」，時間不是那麼要緊的事，趕時間有那般重要嗎？這樣的生活文化與「趕時間」的台灣人形成對比。我們的航班好佳在只在聖保羅飛巴西里亞延遲兩個小時起飛，這兩個小時成了體驗巴西人的好時機。候機室裡擠滿了人潮，字幕只有葡文，廣播只有葡語，換了登機門是靠著領隊機伶，問一下旁邊的巴西人而得知。可說是機關重重，風險處處，然而當楚身在靜謐的人潮當中，人也變得怡然自得。我們看著年輕的媽媽幫只穿著尿褲的小嬰兒就地換尿片，我們與有限英文的中年夫婦和他們領養的膚色黝黑的小小孩，自在地有一句沒一句，葡英交錯，學習「再見」、「先生」等的葡文單字。「巴西人」三個字已成為台灣團夥伴彼此戲謔的親暱話語，當然當中隱含對遲到的調侃，不過我覺得這三個字在我們心中，包含著更多對巴西人悠閒生活的喜歡。我們在南半球的冬天造訪，氣候怡人舒適。

然而，在全球舞台的日趨融合中，不同種族、民族等的對話，也是無法逆轉的趨勢。由於英文是國際溝通的主要語言之一，看到巴西英語能力的微弱，也提醒著我們虛心學習的必要性。而巴西人對時間的不重視，也會影響其在國際舞台的表現。不過，對於俊男美女的巴西人，總能夠從容對應諸多事情，是此次旅行的重要學習。

經由聖保羅市到巴西里亞開會，再到里約熱內盧的城市探訪，體會地大物博的巴西，在1,700萬人口的聖保羅市，聽說有五、六百萬人口規模的貧民居住區域，600萬人口的里約熱內盧，亦見貧富強烈對比的居住空間。台灣有幸並未在居住空間呈現如此明顯的貧窮與富人對比，但是城市隱含的貧富差距，也是我們需要關注的發展現象。而未來意象的巴西里亞，200萬人口，人性尺度的都市設計，像蝴蝶又像飛機的城市造型，是巴西新首府，治安超好的，有著聯合國列入世界資產的美譽。但是總覺得缺乏點人的活力。

我們在大會所安排的機構參訪活動中，發現兩個主要的全國性福利組織(SESI 與 SESC)，都與企業界的社會責任關係密切。所以，我們在工商區域中，參訪其附設的休閒健身中心、中小學校、學後職訓部門、醫療設施與巴西全國運動的足球與森巴舞學習空間。以我們的福利水平來探視的話，初初研判巴西的福利不太好；不過，進而從機構書面簡介與福利文獻中，解讀到這是巴西福利經營策略，是與經濟發展活動扣緊，延伸休閒、運動、教育、衛生醫療等預防層面的服務，公部門主責現金補貼與全民醫療事務。不過，因為葡文的隔閡，對巴西的理解還是隔一層紗。

三、感觸

這是很有感覺的一趟異國行。雖然行程匆忙，時差難調，大會狀況連連，總覺不愧此行包括團員的感情好，巴西的人情溫和，伊瓜蘇瀑布的氣勢傲人，巴西燒烤的對味（請阿彌陀佛的阿公包容一下），對大會貧窮議題的全球思維等等。

輔仁大學社工系助理教授羅秀華撰寫

一、跨國婚姻家庭建構社會包容的家庭政策

翁毓秀 icsw

Brasilia, Brazil 7/16-20, 2006

壹、前言

台灣地區自解嚴以來，隨著經濟自由化、政治民主化、社會多元化的發展，並在全球化與國際化的助長之下，使得國人與國際人士互動交流機會頻繁，形成國民與外籍及大陸籍通婚的情形日益增加。台灣地區的跨國婚姻家庭的女性配偶多來自於東南亞國家。從較早期的來自印尼、菲律賓、泰國等國家，到 1997 年以後幾乎都是來自越南的外籍配偶(王宏仁，2001)；娶外籍配偶的台灣男士大多是在農業或工業縣市或是大都會地區的邊緣地帶的農工階層，是台灣社會階層中的底層，也有部分有外表或肢體障礙或精神障礙等缺陷。台灣男士與東南亞地區婦女之婚姻多透過婚姻仲介，雙方感情基礎薄弱。東南亞地區婦女普遍為經濟弱勢，改善娘家經濟狀況是她們願意婚嫁到台灣的主要原因之一。部分台灣男士以經濟優勢將這些外籍配偶視為「傳宗接代」的工具及廉價勞工，造成不平等的婚姻關係基礎(夏曉鵬，2000；蕭昭娟，2000，蔡雅玉，2001)。

台灣社會(包括媒體)長久以來一直以「外籍新娘」、「大陸新娘」來稱呼來自東南亞或大陸的配偶，其使人感覺是以有色甚至有歧視的眼光來看待這群遠嫁來台的婦女(陳嘉誠，2001；李政臻，2002)。台灣社會需重視這些「台灣之母」或「台灣媳婦」，因為她們負有養育台灣下一代的重大責任，以社會包容的心來平等對待與照顧這些外來的配偶(邱汝娜、林維言，2004)。近來國人為了避免造成對外籍與大陸配偶的有色眼光與歧視的態度漸稱外籍配偶與大陸配偶為「新住民」，而稱由台灣男士與外籍或大陸配偶組成的家庭為「新住民家庭」。外籍與大陸配偶的問題包括：語言、文化、生活適應、人際關係與支持網絡、貧窮與就業、子女養育與教養、婚姻暴力等等，此即外籍與大陸配偶(新住民)所遭遇的各類社會排除(social exclusion)現象，包括：文化排除、人際與空間排除、勞動排除、性別平等排除等等(王永慈，2001)。新住民家庭數量逐年增加，台灣地區已經到了需重新檢討移民政策、人口政策與家庭政策的時機。如何建構一個社會包容的家庭政策是本文探討的主題內容。

貳、跨國婚姻家庭現象與其問題

一、台灣跨國婚姻現象

根據內政部(2006)的統計，自 1987 年 1 月至 2006 年 2 月底止，外籍與大陸(含港澳)配偶申請入境人數合計 367,301 人，其中外籍配偶人數為 131,564 人，大陸(含港澳)配偶人數為 235,737 人，女性外籍與大陸配偶人數合計 342,352 人，約占 93.21%。外籍配偶與大陸配偶之國籍以大陸與港澳(64.18%)、越南(20.26%)及印尼(6.96%)居多，其餘為泰國、菲律賓、柬埔寨及其他國家等。女性外籍與大陸配偶教育程度普遍偏低，國中以下學歷約占 63%，而本國結婚女性國中以下學歷約占 16%；結婚年齡趨於早婚，以 2004 年為例，外籍配偶 19 歲以

下結婚人數比例高達 29.75%，24 歲以下人數約占 37.50%，而大陸配偶結婚年齡在 24 歲以下比例為 32.29%，本國女性為 23.23%。外籍與大陸配偶家庭的嬰兒出生數占全國嬰兒出生數比例逐年提高，1998 年外籍與大陸配偶所生子女占總出生數之 5.12%，至 2004 年以提高至 13.25%，此現象產生了下一代的教養與教育問題(內政部，2004)。從上述數據顯示跨國婚姻仍呈現持續增加的發展趨勢，相關的問題也將愈來愈多。台灣地區已大約有 37 萬個外籍配偶家庭，若以 2000 年的每戶平均人口數 3.4 人來估計，約有 1,260,000 人在外籍配偶家庭中生活。

二、台灣跨國婚姻相關問題分析

全球化的趨勢帶來了跨國人口移動與跨國婚姻的快速增加，對於移入國常常產生了多元文化的衝突，對於移入者則需面對進入全然陌生的社會與家庭所產生適應上的種種困難所出現的問題包括：語言、文化與生活適應不良、人際關係與社會支持網絡缺乏、感情基礎薄弱，婚姻缺乏互信，貧窮與就業問題，子女養育與教養壓力及婚姻暴力問題等等。今就上述問題一一分析討論。

1. 語言、文化與生活適應不良

語言是文化的一種內涵，但卻是溝通的最主要方式，生活適應的主要媒介。外籍配偶在來台之前只學了幾個簡單的字或只學一點點簡單的會話。來台之後，由於語言不通不但在家裡需與家人比手畫腳方式溝通，對於外在的世界更是陌生，不能獨自出門或不敢獨自出門，與外界產生隔離。“家”成為了外籍配偶的牢籠。而外籍配偶在家中對於家人也因語言不通，溝通能力差，容易產生誤會或溝通不良而產生衝突，尤其對於需侍奉公婆的外籍配偶其處境就更艱難。

除了語言不同之外，台灣地區最大多數東南亞籍的外籍配偶，雖然膚色與外型上與台灣婦女沒有太大的差別，但生活習慣上與文化習俗上仍有不少差異，例如，宗教信仰、飲食口味、生活習慣或照顧習慣上等，均有相當大的不同。

2. 人際關係與社會支持網絡缺乏

外籍配偶遠渡重洋支身來台舉目無親，加上初來台灣語言不通難與社區居民建立互動關係。原有與娘家或過去的支持系統中斷或難以用電話聯繫。部分台灣男士與家人將外籍配偶視為是“買”來的新娘，認為她們是為“錢”嫁來台灣，加上未能帶來嫁妝，而看不起她們(蕭昭娟，2000)。這種商品化的婚姻導致外籍配偶在家庭內權力低落並在夫家嚴密監控下，使得外籍配偶處在舊人際關係中斷，新人際關係難以建立的缺乏社會支持網絡的困境。

3. 感情基礎薄弱、婚姻缺乏互信

商品化婚姻在缺乏穩固的感情基礎下，婚姻缺乏互信與不穩定感(邱方晞，2003)。張福群的研究指出，當異國聯姻之婚姻發生危機時，較難以維持婚姻(張福群，2000，引自台北市龍山婦女服務中心，2003)。沈偉如(2002)的研究中發現，夫家人因為商品化婚姻過程付出了仲介費，又基於“綠帽恐懼症”或“逃妻恐懼”的原因下，對外籍配偶總是限制其對外聯繫，將外籍配偶的生活侷限於家庭內，以達夫家控制的目的。婚姻關係未能以關懷與愛出發而是

在這種心理狀態之下進行，使得婚姻雖有法律的保障但卻是脆弱的。

4. 貧窮與就業問題

夏曉鶯(2000)與邱方晞(2003)的研究均發現娶東南亞外籍配偶者的家庭多為經濟弱勢底層的家庭，多集中於農與勞工的社會階層。跨國婚姻的東南亞外籍配偶在來台的初期就需負擔生養子女、分擔家務或甚至於需就業或工作以補貼家用改善家庭經濟狀況。雖然現在外籍配偶很快就能夠取得工作證，但是由於語言不通、文字看不懂的限制，能夠從事的工作只能從事社會中低所得及非技術產業部門，平均月收入更低於基本工資(夏曉鶯，2000)。而大陸配偶雖較無語言問題但其就業上的限制比外籍配偶嚴格。夫家期待外籍配偶們能改善家庭經濟狀況，但是外籍配偶就業上的限制與困難使她們並未能立即改變夫家的經濟狀況。

5. 子女養育與教養壓力

外籍配偶具有另一重大壓力就是生育子女。很多跨國婚姻是為了傳宗接代。外籍配偶在來台之後，尚未適應本地的生活就面臨懷孕生子，初為人母的重大壓力。許多外籍配偶在身心尚未準備完善的狀況下，就必需照顧子女(楊詠梅，2003；王宏仁，2000)。許雅惠(2004)指出，造成外籍配偶在短期內生育的另一原因是因為處於寂寞、孤立的生活環境中，她們藉由生育以降低其不安全感、鞏固婚姻保障、找尋情感寄託等。王宏仁(2001)的調查研究中發現沒有一位越南新娘的先生擔任「照顧或陪伴子女」的家務工作。外籍配偶的先生未能協助與照顧子女，重擔均落在外籍配偶身上。而外籍配偶語言不通也無法教養語言，使得外籍配偶家庭子女的語言發展由於母親的語言能力影響子女的語言發展或也產生發音不正確的問題。2003年衛生署國民健康局曾委託中華民國發展遲緩兒童早期療育協會，在南投縣十三個鄉鎮外籍配偶之未滿六歲子女進行「身心發展篩檢活動」，篩檢結果發展遲緩兒童比率為5%，符合世界衛生組織的盛行率，並未高於本地兒童，但是「語言遲緩」的比率最高，其次為「認知功能遲緩」，均可能與主要照顧者其本地的語言能力有關。語言的發展遲緩影響外籍配偶家庭子女未來的長期發展甚鉅。

6. 婚姻暴力的問題

根據內政部家庭暴力資料庫，粗估2002年本國籍婦女、外籍婦女、大陸籍婦女遭受家庭暴力之發生率分別為千分之五、千分之六與千分之四，受暴比例差異不大。依據李萍、李瑞金(2002)研究顯示，外籍配偶遭受婚姻暴力的為4.6%與內政部資料相近。從上述兩項數據看來外籍配偶遭受家庭暴力之案件似乎不特別高，但是外籍配偶因語言隔閡，不諳法令、擔心報案影響其居留的申請或工作證的申請或甚至於擔心被驅逐出境等因素而不願通報。因此，外籍婦女與大陸婦女受暴之發生率低估的狀況可能比本國婦女被低估的情形更甚。根據美國醫學會(the American Medical Association)的研究報告指出，在三個美國婦女中就有一位遭受婚姻暴力的經驗，而新移民婦女遭受婚姻暴力的比例遠高於美國本國婦女(引自潘淑滿，2004)。家庭暴力案件數本來就有低估或有許多黑數存在，惟恐怕外籍配偶基於上述原因，黑數會更高，而且處理起來可能更加難處理。

7. 外籍配偶身分取得問題與不符合社會福利的相關規定

依據現行的法令與制度，外籍配偶受入出境移民法管制，取得居留權與工作權的條件較為寬鬆，大陸配偶則受兩岸人民關係條例的規範，相形之下較為嚴苛。外籍配偶從結婚、移

入到定居台灣，必須符合外籍配偶取得我國國籍應具備之條件。外籍配偶從結婚到取得本國籍必須經過九個關卡，八個不同單位(包括戶政事務所、外交部駐外館處、外交部領事事務局、警察局外事課、直轄市縣市政府、原屬國政府或駐華機構、內政部、入出境管理局)，此一等待的時間至少超過三年以上(依據國籍法第四條第一款規定)。外籍配偶取得國籍需四年，大陸配偶取得國籍則需八年。

現行的社會福利法規之相關規定，均屬補助或津貼型態，合乎規定者的身分均需以在戶政事務單位現有戶籍領有國民身份證。這些社會福利措施包括：特殊境遇婦女之緊急生活扶助、低收入戶生活補助、急難救助等等。對於未領有國民身份證的外籍配偶或大陸配偶，若遇家庭暴力、婚姻破碎等問題時，現行的社會福利措施都未能提供協助。

參、台灣跨國婚姻照顧輔導措施概況

跨國婚姻所產生的外籍配偶家庭事務包羅萬象，分別由各相關部會主管，包括內政部、教育部、交通部、行政院衛生署、行政院大陸委員會、行政院退輔會與行政院勞工委員會等。其中內政部下的主管單位即包括戶政司、警政署入出境管理局、兒童局、社會司與家庭暴力及性侵害防治委員會等。上列各部會與單位均各自編列有預算分別提供協助給新住民家庭。2003年內政部頒佈的「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」包括八大重點工作，內容包括生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度、加強宣導族群平等與相互尊重觀念等，共計五十項具體措施，分別由內政部、教育部、外交部、法務部、交通部、衛生署、新聞局、勞工委員會、大陸委員會與國軍退除役官兵輔導委員會主管。內政部自2004年起成立外籍與大陸配偶照顧輔導基金會，以每年籌設三億，十年籌設三十億的照顧輔導基金，補助各級縣市政府公、私立單位辦理外籍及大陸配偶照顧輔導服務。外籍與大陸配偶照顧輔導基金會預計補助各地方政府設置外籍配偶家庭服務中心及社區服務據點，共計補助設置二十五個家庭服務中心及368個社區服務據點(內政部，2005)，分散於各主管機構的主管項目所提供的服務內容十分多元。

肆、以家庭政策促進社會包容

在全球化的發展趨勢洪流中，家庭變遷似乎也成為世界性的發展，台灣地區的家庭也不能倖免。台灣地區家庭正經歷家庭結構的變化，包括：家庭規模縮小、離婚率高、有偶率下降與晚婚及單親家庭增加等現象(林萬億，2002)。出生率持續降低，形成幼年人口減少，平均壽命延長造成老年人口增加，台灣地區的人口結構也經歷極大的變遷。老人獨居或僅與配偶同住的非傳統的三代同堂居住方式比率愈來愈高；年老時不與已婚子女同住及自理生活費用的安排方式也漸漸升高(伊慶春、陳玉華，1998)。老人照顧需求的滿足則將逐漸由“家庭”來滿足轉向由家庭以外的機構、組織或個人來滿足。而單親家庭的增加則造成未成年兒童生活在單親家庭的比例也不斷上升，九十四年台閩地區兒童生活狀況調查報告指出有3.27%的受訪兒童生活在單親家庭之中，較四年前(九十年台閩地區兒童生活狀況調查)增加約0.6%。得差距即所得分配不均的情形快速惡化中，單親戶，尤其是女性為戶長的單親戶所得又常在偏低的，形成女性單親貧窮化的現象(鄭麗珍，2001)。

除了上述以外，台灣地區跨國婚姻的人數逐年快速增加。台灣地區自1987年以來外資管

制條例通過，台灣企業的南進東南亞各國投資，1992年以後又對中國大陸投資開放，這一連串的資本外流，形成了「外籍新娘」、「大陸新娘」等等現象，1992年多為來自印尼所組成的外籍配偶家庭(新住民家庭)，在文化、語言、風俗習慣的隔閡所產生的家庭溝通不良，家庭暴力事件及他們的下一代，即混血兒的「新台灣之子」，他們都將可能面臨 Boushel(1996)所言之脆弱的多重種族家庭(Vulnerable multiracial families)的問題與挑戰。根據2004年的統計，外籍配偶所生之「新台灣之子」約佔年度出生之新生兒的12.5%，也就是說大約台灣地區之新生兒中，每八個新生兒就有一名是混血兒。外籍配偶來台多擔負「傳宗接代」的責任，也有生育的壓力，外籍配偶家庭子女數可能會超過本地家庭平均子女數，如此，新生混血兒在新生兒中所佔的百分比勢必將提高。外籍配偶的適應問題，新台灣之子的語言發展或其他發展上的影響都是政府與社會所需面對的問題。問題的複雜程度可能是台灣社會從未需要面對的，現在卻也不能逃避。外籍與大陸配偶目前已處於文化排除、勞動力市場排除、人際關係排除、空間排除與制度性的排除等社會排除裡(王永慈，2001)，他們所遭遇的問題包括語言、文化與生活適應不良、孤立的人際關係、婚姻失調、貧窮問題、子女照顧及婚姻暴力等等問題，均是家庭生活的部分，也應是家庭政策所關切的範圍。雖然台灣地區並沒有明確的家庭政策存在，但是建構一個社會包容的家庭政策以協助處於社中各種排除現象的個人與團體，尤其是台灣地區新進形成的外籍配偶家庭。

社會排除(social exclusion)最初見於歐盟的貧窮相關研究中。1994年歐洲社會排除政策白皮書對社會排除的界定有二個特點：一、為「多面向」，指貧窮現象並非是物質或經濟的問題而已，還包括心理、價值與社會參與等；二、是「動態的」，貧窮並非靜態描述，也需探討一個人或團體逐漸步入貧窮的過程。社會排除的現象可以出現在單一的個人或一群人或一個地區或國家(古允文、詹宜璋，1998)。因此，社會排除的面向包括了性別(如女性貧窮化)、團體(如身心障礙團體的經濟與就業問題)、種族(如外籍配偶工作權被限制)、年齡(如老年經濟安全)、地區(如教育優先區)，甚至於國家(如國家競爭力、資本主義全球化、國家被邊緣化問題)等等。外籍配偶或大陸配偶在台灣地區對於本地人在文化上、語言上、工作權上、人際關係上、空間上與制度上等面向都遭受社會排除的問題。

台灣在多項政府的文件並未單獨提到家庭政策。例如：1994年的行政院「社會福利政策綱領暨實施方案」中，則強調建構以家庭為中心之社會福利政策，宏揚家庭倫理，促進家庭關係，以家庭倫理來維護家庭成員福利。1996年詹火生教授規劃的「社會福利」中將兒童福利與家庭福利規成一類，以健全家庭功能、強調家庭責任、注重家庭式照顧、強調兒童的保護與家庭整體需求為目標，並未將家庭福利單獨列出來。從上面兩項重要政府有關家庭的政策宣示裡均強調「家庭」的重要性，並重視家庭功能、家庭責任、家庭倫理及以家庭為中心的家庭政策，似乎以強化所謂一般傳統核心家庭型式，與宏揚家庭倫理的道德規勸的陷阱，未能積極性地面對台灣現今單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、外籍配偶家庭、老夫少妻的大陸配偶家庭及獨居等型式的多元性。許雅惠(2000)認為台灣的家庭政策是消極的、不情願的與父權掌控式的，並具有五個特徵：一、國家只在家庭失功能時介入，對於目前所形成的家庭樣態並未有所作為；二、鼓勵三代同堂，但配套措施並不完善；三、國家缺乏完整、一致的政策機制，無法回應家庭結構快速變遷的需求；四、家庭福祉的社會政策均是殘補式的；五、經濟發展優先於社會發展的前提下，公民權利的取得以工作身份的取得為先決條件，但政府對於鼓勵婦女參與勞動市場的態度消極而模糊。2002年的全國社會福利會議，政府採

納了林萬億教授的建議並達成「行政院應整合中央各部會相關資源，本著尊重多元家庭價值精神，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」等25項結論。2002年的全國社會福利會議至今，尚未見具體的政策調整與作為。2004年10月18日行政院社會福利推動委員會第八次會議通過我國現階段家庭政策，內容包括保障家庭經濟安全、增進性別平等、支持家庭照顧能力、分擔家庭照顧責任、預防並協助解決家庭內的問題及促進社會包容。

林萬億(2002)建議台灣的家庭政策應具有以下四個原則：

一、確認家庭的重要性

家庭有其功能，雖然有些功能已逐漸被取代或萎縮，但對大多數人而言，家庭仍然是提供安全、愛與歸屬的地方。家庭有其存在的必要。

二、尊重多元價值

並不是傳統核心家庭才是家庭，應該尊重家庭的多樣形式，例如：單身家庭、單親家庭、隔代家庭、同性戀家庭等。

三、支持家庭而非規制家庭

政府應積極協助家庭增強功能，才能達到維護家庭的目標。支持家庭的目的是在於使家庭自主與自助，但並非要家庭自助，而讓其自求生存。

四、平衡家庭成員的福祉

在家庭成員中，婦女、兒童與老人是相對弱勢，雖然弱勢優先是社會福利的分配正義，但是傳統上照顧兒童與老人似乎是婦女的角色職責。家庭政策制定的目的是要使每一位家庭成員的福祉能獲得均衡，不是增加某一家庭成員的福祉而犧牲其他成員的福利。

林萬億教授所建議的家庭政策原則，作者相當支持。除了林教授的四大原則之外，作者建議增加第五原則：「機會的提供與尊重家庭成員自我抉擇」的原則。家庭成員各扮演不同角色，而角色行為則來自於文化中的角色學習與角色期待。在個人主義與性別平等訴求盛行的社會風潮中，提供並尊重家庭成員自我抉擇的機會應也是重要原則。例如：在子女照顧的問題上，婦女應被提供送子女上幼稚園或托兒所、褓姆或放棄就業在家自己照顧等多項選擇的機會，由婦女自己做出最適合自己的抉擇，其他家庭成員不應給予壓力，而更應給予支持。當然，不能因家庭是兒童最佳的生活環境，而要求婦女放棄就業機會來照顧子女，更何況不見得父母在家照顧兒童就一定比較好(O'Connell, 1983)。如果母親一直希望能有自己的就業生涯，被迫留在家裡照顧子女，母親的心理狀況對子女會產生負向影響。在此狀況下，國家或社會應提供充足的幼兒照顧選擇，以協助婦女能安排幼兒照顧的同時，亦能顧及自己的需要。此時，家庭成員希望均能支持婦女的決定，尤其是男性配偶。

家庭政策是國家政策中與家庭有關，對家庭產生影響的政策，許多社會福利政策都可以歸為家庭政策(社會工作辭典，2000)。家庭政策應是國家所負起解決家庭所面對的社會與經濟問題(Zimmerman, 1995; Schorr, 1972)。基於上列五項原則，對於外籍配偶(新住民)家庭所面對的相關問題，這些問題卻使外籍配偶常處於社會排除的情況，其中部分是一般家庭也需面對的，有些則是特殊的問題，作者建議台灣的家庭政策中應特別包含外籍配偶家庭政策部分。一個社會包容的家庭政策應包含下列重要政策：

一、跨國婚姻家庭經濟安全

跨國婚姻中娶東南亞外籍配偶者的家庭多為經濟弱勢底層的家庭。外籍配偶因為娘家本就貧困，不但無法帶來豐厚的嫁妝，並在來台初期就為夫家期待能夠生養子女、分擔家務及就業以補貼家用，改善家庭經濟狀況。由於外籍配偶在語言、教育、技能上的限制，限制了她們的工作能力，對改善夫家經濟狀況並無太大幫助。除此之外，有些外籍配偶娘家也需經濟資助的狀況下，使得外籍配偶處境更加困難。

1. 提供兒童津貼

以兒童津貼來提高生育率雖然曾經是歐洲國家的目的之一。雖然後來提供兒童津貼的目的是強調兒童的生存價值，並減輕家庭負擔。台灣地區面臨低出生率的少子化現象，兒童津貼可能無法解決少子化現象，但對於生活在經濟困難的家庭中的兒童，兒童津貼是降低兒童照顧壓力的重要方法之一。公立園所的短缺，幼兒托育機構的高度營利化(劉毓秀，2005)，照顧費用昂貴，幼兒照顧問題形成父母沈重的負擔。新婚夫妻生育意願低落，因為無力負擔家庭財務支出。兒童津貼有助於舒緩家庭經濟壓力。在政府無法普及性地發放兒童津貼之前，以資產調查的方式進行發放勢必也將能使處於經濟相對弱勢的外籍配偶家庭受惠。

2. 優先進入公立托育機構

自 1997 年起中央政府已將「幼托整合」納入幼兒教育政策，也已決議將 5-6 歲兒童納入國民教育的範圍，未滿 2 歲的由內政部主管，滿 2 歲至未滿 5 歲的幼兒將由教育部主管，並稱之為幼兒園，仍然存在公私立幼兒機構之分。公立機構並不多，無法容納所有的幼兒，私立園所(幼兒園)仍將是大部分的幼兒會接受教育與照顧。私立幼兒托育機構高度營利化的結果，使得處於經濟弱勢的外籍配偶家庭的兒童無法獲得優質的學前教育與照顧。

學前教育與照顧對兒童發展的重要早已為專業人員們的共識。對於外籍配偶家庭的主要照顧者因語言不同，造成外籍配偶家庭兒童語言發展與認知功能遲緩的現象，此結果均可能與主要照顧者其本地語言能力有關。兒童語言的學習愈早愈好，也愈容易。外籍配偶家庭環境較不利於兒童語言與認知功能學習應安排進入學前教育機構，以利其進行同儕間的語言學習，並有助於兒童進入正式國民教育階段。

二、新移民政策

1. 制定跨國婚姻新移民政策

國內目前並無法令來規範跨國婚姻移民的行為。婚姻仲介業者從國內組團至東南亞國家挑選新娘。有些業者已十分有經驗，但卻沒有任何相關法令可以規範管理。業者“人口仲介”的行為經媒體報導令人扼腕，實有損國家形象，也使東南亞婦女物化之嫌。除此之外，政府在婚姻移民的“量”上是否也需加以規範或管理？以後此將嚴重影響台灣地區的未來人口發展的現象能有所預測，並有效預防可能產生的各種效果。對於促成跨國婚姻的婚姻媒合業更需制定有效辦法，加強輔導與管理。

2. 多元文化家庭服務

跨國婚姻移民來自越南、印尼、泰國、菲律賓、柬埔寨等國家，由於文化、語言、風俗習慣的不同，再加上隻身離鄉背井來到台灣，產生文化適應、語言與生活適應的不良。內政

部補助在各地成立的外籍與大陸配偶家庭服務中心及社區服務據點應具備包容多元文化的家庭服務價值，以家庭服務中心為單一窗口的服務模式，並由家庭服務中心主動出擊來支持與協助外籍與大陸配偶家庭解決文化、語言及生活適應、社會孤立、婚姻與子女教養問題所產生的衝突及壓力與婆媳問題等等問題。外籍與大陸配偶家庭服務中心需結合內政部、交通部、衛生署、兒童局、社會司與家庭暴力與性侵害防治委員會等單位所提供的服務，形成單一窗口的服務模式，以提升服務的可近性。

三、以“教育”促進跨國婚姻配偶生活適應

1.提供跨國婚姻配偶生活、語言與婚姻適應等相關課題的知識與訓練

以教育的方式促進外籍配偶在台灣的各項適應問題。外籍配偶適應狀況影響整個家庭成員的生活，包括：家庭和諧、婆媳關係及子女教育養與照顧的問題。協助外籍配偶快速適應在台的生活將有助於目前的家庭生活與子女未來。

2.協助親職教養與教育

以辦理各項親職活動或編列東南亞國家語言之親職教養與親職教育手冊，提供正確育兒知識並教導早期療育觀念，以提升外籍配偶親職教養能力，使外籍配偶家庭子女能夠接受適當的家庭教養與教育。

3.加強跨國婚姻子女之教育

教育有所謂的教育優先區。教育部在 2003 年起已經將外籍配偶之子女列為「教育優先區計畫」之補助指標之一，已針對語言發展遲緩學生、學習困難或生活適應困難學生提供特別輔導，使其獲得較多與較佳的學習效果。

4.提升家庭教育的功能

家庭教育相關部門應提供適合外籍配偶家庭的家庭教育內容。中—越，中—菲，中—泰，中—印等不同組合的外籍配偶家庭可能需求並不完全一致。因此，應提供合適的家庭教育推展模式或課程內容，以提升外籍配偶家庭的功能。

5.加強教育全民有關族群平等與相互尊重的觀念

外籍配偶或跨國婚姻的社會現象將在台灣地區各地普遍存在，其所衍生的問題將可能相當多與複雜。族群間的融合與和諧、相互尊重，避免種族歧視的發生是促進社會包容不可或缺的工作。

四、重視跨國婚姻配偶婦女人身安全與自主性的保護

外籍配偶婦女遭受家庭暴力之發生率雖未明顯高於本國籍婦女，但未求助的黑數可能遠高於本國籍婦女，而且她們也處於相對弱勢更需要協助。外籍配偶遠嫁來台的決定是出自於多少的自主性？是自願性嗎？是生活壓力之下的對現實低頭所做的犧牲嗎？在外籍配偶被充分物化後，實需要給予充分的人身安全維護與尊重其自主性。

遠嫁來台的外籍配偶婦女人身安全與其自主權需要社會與政府來協助維護。

1.運用地方政府設置的外籍配偶家庭服務中心及社區服務據點

內政部在 2005 年成立「外籍與大陸配偶照顧輔導基金會」，預計補助地方政府設置外籍配偶家庭服務中心及社區服務據點，共計補助設置二十五個家庭服務中心及 368 個社區服務據點(內政部，2005)。這些在各地方的據點深入台灣各地，提昇了服務外籍配偶的可近性，使外籍配偶能夠方便地到各地服務中心接受單一窗口的服務。

2.增加服務中心多元語言能力

在各地的外籍配偶家庭服務中心需培植多元語言能力的各國翻譯與口譯人力，以方便外籍配偶至服務中心求助時，能有回“家”的感覺。

3.協助跨國婚姻配偶成立社團，提高保護自身安全的能力

外籍配偶支身遠嫁可能遭遇各項人身安全的威脅，協助外籍配偶組織成立社團，經由組織結合團結的力量，以促進外籍配偶安全感。

伍、總結

近年來，台灣地區跨國婚姻配偶家庭快速增加，卻處於勞動市場的排除、人際關係的孤立、空間的排除、文化的排除、制度性排除的狀況中(王永慈，2001)。相對的，社會包容強調以社會的接納、融合、建立支持網絡、充分參與社區活動等等行動來增進族群間的互動，並帶來相互了解、相互尊重與相互信任。本文建議以制定家庭政策來促進社會包容，以關切、接納、同理的心來歡迎外籍配偶家庭融入社會，營造族群和諧與平等，相互尊重的多元社會。

參考書目

- 中華民國發展遲緩兒童早期療育協會，2003，南投縣外籍配偶未滿六歲子女身心發展篩檢。衛生署國民健康局。
- 內政部，2005，疼惜台灣新媳婦 照顧新台灣之子 94 年 3 月 1 日開始接受申請外籍配偶照顧輔導基金補助申請，<http://www.moi.gov.tw/>
- 內政部戶政司，2004，臺閩地區嬰兒出生數按婚生、非婚生、棄嬰或無依兒童及生母國籍分，<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-3.html>
- 內政部統計處，2004，93 年初婚與再婚者統計，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 內政部統計處，2004，臺閩地區各縣市出生登記人數按生母國籍分，<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 內政部統計處，2006，臺閩地區各縣市外籍與大陸(含港澳)配偶人數，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 王永慈，2001，「社會排除」：貧窮概念的再詮釋。社區發展季刊，95，72-74。
- 王宏仁，2001，社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例。台灣社會研究季刊，41，99-127。
- 古允文與詹宜璋，1998，台灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探，人文及社會科學集刊，10(2)，191-225。
- 台北市龍山婦女服務中心，2003，給「台灣新婦」一個友善的居住環境—遭受家暴跨國女性配偶需求調查報告，台北市政府社會局委託。
- 伊慶春與陳玉華，1998，奉養方式與未來奉養態度之關聯，人口學刊，19，1-32。

行政院主計處，2000年，戶口及住宅普查，

<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=3270&CtUnit=382&BaseDSD=7>

李政臻，2002，外籍新娘的社會網絡與生活適應。嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

李萍、李瑞金，2001，外籍新娘社會適應之研究—以越南新娘為例，台北市政府社會局九十年年度補助研究。

沈偉如，2002，天堂之梯？—台越跨國商品化婚姻中的權力與抵抗。新竹：國立清華大學社會學研究所碩士論文。

邱方晞，2003，東南亞外籍新娘家庭問題與協助需求之探討，社區發展季刊，101，176-181。

邱汝娜與林維言，2004，邁向多元與包容的社會—談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施，社區發展季刊，105，6-19。

夏曉鶯，2000，資本國際化下的國際婚姻—以台灣的「外籍新娘」現象為例。台灣社會研究季刊，39，45-92。

許雅惠，2000，家庭政策之兩難—從傳統意識型態出發，社會政策與社會工作學刊，4(1)，237-288。

許雅惠，2004，東南亞外籍配偶家庭生活狀況之研究。內政部兒童局委託研究。

郭靜晃，2005，九十四年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告—兒童報告書。內政部兒童局。

陳嘉誠，2001，台灣地區外籍新娘幸福感之探討。高雄：高雄醫學大學醫學研究所碩士論文。

楊詠梅，2003，外籍新娘的優生保健與健康。回饋會訊，69期。

劉毓秀，2005，啟動台灣家庭政策，內政部社會司，8-9。

潘淑滿，2004，從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制。社區發展季刊，105，30-43。

蔡雅玉，2001，台灣跨國婚姻之初探。台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

鄭麗珍，1999，女性單親的資產累積與世代傳遞過程。台大社會學刊，1，111-147。

鄭麗珍，2001，貧窮女性化與社會救助政策。社會教育年刊，49，13-18。

蕭昭娟，2000，國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例，國立台灣師範大學地理學研究所碩士論文。

薛承泰，2002，台灣地區單親戶的變遷：1990年與2000年普查的比較，台大社會工作學刊，6，1-32。

Boushel, M. (1996). Vulnerable multiracial families and early years services: concerns, challenges and opportunities. *Child and Society*, 10, 1-11.

O'Connell, J. (1983). Children of working mothers: What the research tells us. *Young Children*, 38:2, 62-70.

Schorr, A. (1971). Family value and public policy: a venture in prediction and prescription, *Journal of Social Policy*, 1:1, 33-43.

Zimmerman, S. (1995). *Understanding Family Policy: Theories & Applications*. (2nd ed.). Sage Publications.