

志願性福利組織和政府的互動模式： 以新加坡為例

黃子庭

嘉義大學通識教育中心講師

摘 要

新加坡的社會福利政策在先進工業國中是屬於相當特殊的類型，由於建國者李光耀的摒棄西方式福利國家的思想，強調「自助」及「志願主義」的福利意識型態，以個人、家庭、社區作為承擔福利的基本單位。本文即探討在此種背景下新加坡的志願性福利組織的定義與範疇，及其對於社會服務及福利承擔起什麼樣的責任，與志願性福利組織和政府福利公部門之間的互動關係。

首先，本文將定義「志願性福利組織」（Voluntary Welfare Organizations, 以下簡稱 VWOs）及新加坡的 VWOs 之範圍。其次，說明學者所提的 VWOs 理論及 VWOs 與政府互動關係的模式探討。再次，以新加坡的社會福利政策作為背景，探討在此背景下 VWOs 將承載起什麼樣的福利角色，並從 Kuhnle 和 Selle 政府與 VWOs 互動模式的幾個面向：財政、控制、溝通往來以及整合程度、意識型態等等來探討新加坡 VWOs 與政府如何進行合作。結論則定位新加坡 VWOs 與政府互動的模式，並歸納其原因，找出此種體系的優點和缺失。由於本文探討範圍係限於 VWOs 和政府的互動，因此有關新加坡 VWOs 的經營管理及新加坡 VWOs 之間的網絡資源整合並不在本文的探討目標之列。

關鍵字：志願性福利組織、志願主義、社區主義、社區發展部、全國社會服務委員會。

壹、前言

1970 年代末西方國家因為福利國家的迭受批判，¹因而產生福利國家的危機（the crisis of welfare state）引發一連串的改革：如「福利多元主義」（welfare pluralism）或稱「福利混合經濟」（mixed economies of welfare）的興起。「福利多元主義」指的並非是福利國家的瓦解，而是福利國家的轉型，在福利遞送的過程中，政府不再大規模供給服務，而是扮演「使能者」（enabler）的角色，鼓勵非正式部門（informal sector）、「志願部門」（the voluntary sector）和「商業部門」（the commercial sector）共同提供福利服務、承擔福利責任，等於宣告「福利混合經濟」時代的來臨。其中志願部門的角色引發一連串的探討，從意識型態來看，右派強調市場化，削減政府的福利角色，使政府供給維持最小，對志願性組織（Voluntary Organizations, 以下簡稱 VOs）的看法是作為對抗政府干預（governmental intervention）的一個堡壘，如果不是取而代之的方案至少也是個可替代的選擇（alternative）。而左派則認為該部門可透過志願主義（voluntarism）、自助和公民參與來振興「失落的社區感」（a lost sense of community）（Ralph M. Kramer, 1992: 35）。志願性部門和政府的互動也引發學者興趣，引起諸多文獻探討，劃分為不同的模式類型。

本文擬以新加坡的「志願性福利組織」（voluntary welfare organizations, 以下簡稱 VWOs）作為探討對象，一個國家的志願性部門或組織與該國的福利政策是相關的，而新加坡的社會福利政策奠基在以個人儲蓄作為基礎的「中央公積金」（Central Provident Fund）一系列住屋、醫療、教育、退休保障的政策中，此制度是否能提供充分的保障，學者仍有一番爭議，²在此背景下新加坡志願性部門與政府的關係便成為值得觀察的重點。

¹ 新右派的思想可追溯自十九世紀初葉市場自由主義者，但新右派在美國和英國發揮影響力的階段卻是在 1970 年代末期，代表人物為經濟學者 F. Hayek 和 M. Friedman，主要論點以發展和伸張古典自由主義對國家行動的批評，要求政府應摒棄對市場的干預，以一個極小化政府作為振興經濟的基礎，同時也將市場的理想化概念作為自由的基本保障。新右派對福利國家的批評如下：1. 福利國家擴大了政府角色，造成對個人自由的防礙。2. 普及性的福利涵蓋了能自行負擔財務的人，因而造成政府服務的過度負荷。3. 當價格為零或付出少許代價就可得到時，需求就會擴張，於是產生資源的誤置與浪費。4. 集中式的政府服務避開私有市場及利潤的影響，造成沒有效率的服務。5. 福利國家易養成民眾依賴政府的習慣，降低民眾的工作誘因。6. 福利國家破壞家庭倫理與穩定性，原有具互助功能的社會組織如鄰里、社區、志願組織與教會日漸式微。見 Vic George and Paul Wilding. (1985). *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul, pp.36-42.

² Mukul G. Asher 分析東南亞五個國家（包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國）的正式退休保障（formal retirement protection），Mukul G. Asher 宣稱這五國儘管在正式退休保障的涵蓋範圍、提撥

首先，本文將定義 VWOs 及新加坡的 VWOs 之範圍。其次，說明 VWOs 之理論及 VWOs 與政府互動關係的模式探討及歐洲國家的例子。再次，以新加坡的社會福利政策作為背景，探討在此背景下 VWOs 將承載起什麼樣的角色。並從 Kuhnle 和 Selle 的政府與 VWOs 互動模式理論中的幾個面向：³ 財政、控制、溝通往來、整合程度、意識型態等等來探討新加坡 VWOs 與政府如何進行合作。結論則定位新加坡 VWOs 與政府互動的模式，並歸納其原因，找出此種體系的優點和缺失，及指出本研究的限制。由於本文係限於 VWOs 和政府的互動，至於 VWOs 本身的經營管理及 VWOs 之間的網絡資源整合並不在本文的探討目標之列。

貳、志願性福利組織的定義及志願性福利組織和政府的互動模式探討之相關理論回顧

一、VWOs 的定義

「志願性部門」(voluntary sector)、「志願性組織」(voluntary organizations, VOs) 或「志願性社會福利組織」(voluntary welfare organizations, VWOs) 是在英國習慣使用的名稱，是指獨立於政府與市場運作之外的團體或組織。台灣受到美國的影響較大，通常沿用美國所使用的「非營利部門」(nonprofit sector)，而在世界各國常用的名稱尚有「第三部門」(the third sector)、「慈善部門」(charity sector)、「獨立部門」(independent sector)、「免稅部門」(tax-exempt sector)、「非政府部門」(non-government

率、退休前計畫 (pre-retirement schemes) 的範圍及性質、投資的型式、例子、表現等各方面有所不同，但其主要特徵都是 (1) 反對社會保險而倚賴個人準備金 (Individual provision)。(2) 極小化國家的財政負擔，藉以保持國際競爭力。(3) 無法充分地提供老年退休保障。(4) 不能確保儲蓄－投資過程 (saving-investment process) 的效率。因此，為使福利網絡能廣泛運作，除了個人外，新加坡政府相當強調家庭、社區的角色。Mukul G. Asher 更指出他所觀察到得公積金所造成的幾個扭曲現象 (1) CPF 制度導致了資源分配上的扭曲，並導致意想不到和獨斷的 net redistribution。(2) 它也不足以提供老年的收入安全 (income security) 等。見 Mukul G. Asher (1998)。“The Future of Retirement Protection in Southeast Asia”，International Social Security Review, No.51, No.1, pp.3-30. Analysis of Formal Retirement Protection Plans in Indonesia, Malaysia, the Phillipines, Singapore and Thailand. 而 Lina Dawar 認為 CPF (1) 只涵蓋了全體人口的 70%。(2) 不包括自雇者、臨時合約、外國工作者、未受雇者。(3) 對退休保障而言不充分。見 Lina Dawar, “Social Security Systems of Hong Kong, Singapore and Taiwan”，Asian Profile, Vol.28, No.4 (August 2000), pp.273-285.

³ 在政府和 VOs 的關係上，Kuhnle 和 Selle 認為有兩面向十分重要：1. 在「溝通來往程度」(scope、frequency、communication 和 contact) 上 VOs 和政府有多密切。2. 在「財務依賴與控制程度」(financing 和 control) 的層面上組織有多麼獨立於國家，見 Chapter 1 Stein Kuhnle and Per Selle Gover, (1992). “Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective” in Stein Kuhnle and Per Selle (eds), *Government and Voluntary Organizations*. England: Ashgate Publishing Limited, p.29.

sector)、「非政府組織」(non-government organizations,以下簡稱 NGOs)等等。一般而言,在英文中志願部門(voluntary sector)和非營利(non-profit)可以互換,Salamon指出非營利組織的六大特質:1.正式的組織。2.民間私人性質。3.利潤不直接分配給其工作人員或成員。4.能夠自我治理。5.志願人員的參與。6.公共利益的屬性,此亦可以作為志願性福利組織的特徵。而本文中「新加坡志願性社會福利組織」(Voluntary Welfare Organizations in Singapore)一詞也採用相近的定義,泛指因志願主義(voluntarism)及社會福利動機而發展出來的各類非政府組織(non-government organizations, NGOs)、鄰里組織、自助或互助團體、提供服務的非營利機構、壓力團體、醫療或社會研究團體、協調資源的中介組織(intermediary organizations)等,其活動宗旨以慈善募款、社會救濟為主,及針對特定的弱勢人口如殘障人士及老人、兒童、低收入家庭提供各種社會福利服務。(張英陣,1998:74;李宗派,2003:84)在本文中VOs、VWOs、NPOs、第三部門等詞彙可互換,所指意涵相同。至於本文中所指的「政府」僅限於與社會福利有關的政府公部門。

二、志願性部門(voluntary sector)的理論:

(一)經濟理論

政府和志願性部門間的關係,通常被視為歷史、政治、文化、傳統及政治衝突間的關係,但經濟學者也提出重要理論及如下的問題:什麼因素決定了部門的大小?政府和志願性部門在福利服務供應(welfare service provision)間在「質、量、成本、效率、分配平等」(quantity、quality、cost、efficiency、distributional equity)之間的比較。

公共財貨理論(The Public Goods Theory)學者如Hansmann(1987:22)和Weisbrod(1978:28)指出市場與政府在提供集體財貨時均有其缺陷,前者的問題在於「搭便車」(free rider)的效應,使得那些無須付出的人也可以享受集體財財,因此造成某些公共財的誘因不足而產量稀少;而後者必須獲得多數人支持才可提供公共財,為了迎合中間選民(median voter)而使某些人的邊緣性需求(residual demand)無法獲得滿足。因此NGOs或VOs存在的目的就是提供這些邊緣性需求,滿足政府無法滿足者,以補公部門之不足,此即「填補隙縫觀點」(the gap-filling perspective)。

然而經濟理論並無法說明政府和志願性部門間的合作關係,Weisbrod(1988:12-13)所提出的「政府失靈」(government failure)政府必須對公共支出負責,以資源極大化提供財貨及服務符合社會大眾的整體需求,唯有當政府無法充分提供時,NPOs才有存

在的適當性。因此公共財貨理論中，NPOs 只是政府的替代物，提供整個政治體所未提供的貨品及服務，而 Hansmann 的「合約失靈理論」(contract failure theory) 也是如此。

Salamon 高度批判這些經濟方法論 (approaches) 並無解釋第三部門大小或成分的跨國變項 (cross-national variation)，且並未介紹微觀經濟模型 (micro-economic model) 之外的變項，例如如社會、民族或「意識型態的異質性」(ideological heterogeneity) 等。事實上，Seibel and Anheir (1990: 7-20) 指出在問題和 VOs 的數目、範圍、性質之間並無一對一的關係。

(二) 政治理論

(1) Salamon 的「志願部門失靈」、「第三者政府」

Salamon (1989: 1-2) 不只是拒絕經濟學者的「政府失靈」或「市場失靈」，他同時強調「志願部門失靈」(voluntary failure) ---- 志願性部門有其無法解決的問題，因此政府和市場可以解決這一部份的問題。他對「志願部門失靈」(voluntary failure) 的定義如下：財源的不充分 (philanthropic insufficiency)、特殊主義 (philanthropic particularism)、父權主義 (philanthropic paternalism) 和專業性不足 (philanthropic amateurism)。志願性部門具有以上四個先天限制及弱點，尤以財源不充分為最，因此廣泛尋求不同財源，尤其是政府所提供的經費。

雖然志願部門有其先天弱點，必須和政府尋求合作，但在公民社會中 NPOs 和 VWOs 仍是提供公共財的最佳機制，由下而上具有志願基礎的 NPOs 是解決社經問題最適當最有效的方式。(M.Lipsky and S.R.Smith, 1989-90: 625-48) 因此，Salamon 的觀點是和經濟學者相反的：他認為志願性部門既非衍生性 (derivative) 也非次要的，或者填補其他系統的隙縫。因為第三部門的主要特徵就是無能去創造充足的資源，因此和政府的合作 (collaboration) 並不是毀滅 (destruction)，因此 Salamon (1989: 44) 提出「第三者政府」(third party government) 的概念，在此政府扮演第二線的後援角色，當非營利組織運作失靈時政府才宜介入干預。

(2) Clark 的「政權性質論」

而屬於政治理論解釋的尚有「政權性質論」(nature of political regime)，John Clark (1991: 67-68) 認為世上有三類政體 (political regime) 各自提供 NPOs 不同的生存環境：I. 軍事和獨裁政權：因為政府對民間團體採緊密控制並盡量縮小其自主性，NPOs 與政府密切合作以提供服務的情況並不多見。II. 一黨獨大政權 (one dominant-party regime)：其 NPOs 發展的條件視其可否配合政府政策的發展，NPOs 的發展並不易，

速度也緩慢。III.民主自由政權：政府允許人民自由集會結社，NPOs 較易獲得政府幫助與認可。Bratton（1989：115-116）和 Farrinton、Bebbington（1993：124-125）亦抱持同樣看法，認為當一個國家的政治民主化程度越高其 VWOs 與政府合作的空間就越大。

（三）政治理論的新詮（new attempts at political explanations）

Salamon 和 Anheir（1990：48）提出一個新的政府與第三部門關係的理論性 approach：組織文化（organizational culture）和組織結構（organizational structure）作為獨立變項，不管是的異質或同質（heterogeneity or homogeneity）社會。此外，Anheir 也提出不同的法律傳統（legal tradition）會有不同的組織特徵，如實行普通法（Common Law）與羅馬法（Roman Law）的國家，Anheir 稱前者為「市場導向的福利國家」（market-oriented welfare state），後者為「國家導向的福利國家」（state-oriented welfare state）。志願性組織中當然也有與此相當的型式（patterns）：即「市場導向的志願性組織」（market-oriented VOs）和「國家導向的志願性組織」（state-oriented VOs）。

三、政府和 VWOs 關係探討之理論

（一）Gordon, Cramer, and Salamon

Gordon, Cramer, and Salamon (eds) 「政府與第三部門：福利國家的關係」（Government and the third sector：Emerging Relationships in the Welfare States）（1992：18）一書中指出在政府控制（governmental control）的面向上且指出四種「政府—第三部門關係」（government-third sector relationship）的類型（typology）：

（1）「政府主導模式」（the government dominant model）：政府扮演經費提供及公共服務執行的雙重角色，在許多福利國家或開發中國家，雙方的關係即是如此。

（2）「第三部門主導模式」（the third sector dominant model）：第三部門作為主要的經費提供者及服務執行者，其服務具創新性、彈性，內容也具多元性、效率及回應性，然而幾乎找不到有這樣的國家。

（3）「雙元模型」（the dual mode）雙方同時扮演經費提供及公共服務執行的雙重角色，兩者相互獨立不相限制且有各自的提供領域，處於平行的競爭狀態，但可達到互補的合作效果，藉由不同領域的服務來滿足大眾所需求的各個面向。

(4) 「合作模式」 (the collaborative mode)：由政府提供經費，第三部門負責提供服務，兩者有緊密的合作關係。依兩者角色不同又可分為「共銷」(Collaborative-vendor Model) 及「合夥」(Collaborative-partnership Model) 兩種模式。

表 1：政府與第三部門的四種關係模式

模 式	政府主導	雙元模式	合作模式	第三部門主導
經費提供者	政 府	政府與第三部門	政 府	第三部門
服務提供者	政 府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：Girdon,B.,R.K.Kramer and L.M.Salamon (eds.) .1992.*Government and the Third Sector : Emerging Relationships in the Welfare States*.San Francisco : Jossey-Bass,p.18.

(二) Kuhnle 和 Selle

在政府和 VOs 的關係上，Kuhnle 和 Selle 認為有兩面向十分重要（1992：29）：1. 在「溝通來往程度」(scope、frequency、communication 和 contact) 上 VOs 和政府有多密切。2.在「財務依賴與控制程度」(financing and control) 的層面上組織有多麼獨立於國家，控制的面向是必要的因所有西方國家都是依賴公共財源 (public financing) 的，公共財源不必然伴隨強的政府控制 (government control) 控制的程度不一定和財源成正比，即使沒有提供財源但政府管制仍可能是強的。不同的市場或國家導向的社會隨服務供應 (service provision) 或組織模型 (organizational model) 之不同其控制程度亦可能不同。

圖 1：政府和志願性福利服務組織的關係

Dependence (in terms of finances and control) Independence	(1) Integrated Dependence (挪威、德、荷)	(2) Separate Dependence (法、義) 匈牙利? Slovenia?
	(3) Integrated Autonomy (No)	(4) Separate Autonomy (西班牙)*

資料來源：Stein Kuhnle and Per Selle Gover,1992：30.

上面四種志願性組織與政府的互動關係可以歸類如下：

(1) 整合依附型 (integrated dependence)：志願性組織與政府溝通頻率非常密集，接觸密切，同時非營利組織在財務上相當依賴政府，且在法規上受到政府高程度的控制。

(2) 分離依附型 (separate dependence)：此模式雖然志願性組織在財務上相當依賴政府支援，但和政府間並無太頻繁的溝通來往和接觸。政府主導而組織的影響力極低，其自由行動嚴重受限於公共政策。

(3) 整合自主型 (integrated autonomy)：志願性組織和政府雖有密切往來，但在財務上並不依賴政府的支援，同時在法令規章上政府對志願性組織的約束有限，對其自主性干擾較低。類似多元主義 (pluralism)：人們組織團體爲了對公共政策議題有所影響，但並未被整合進入決策或執行的程序。

(4) 分離自主型 (separate autonomy)：非營利組織不但與政府溝通來往程度低，且在財務與法規方面，對政府的依賴及受控程度皆低，因此整個組織運作的自主性極高。

Kuhnle 和 Selle 研究眾多歐洲國家後指出挪威、德、荷屬於第一類型的整合依附型 (integrated dependence)，此三個福利國家在許多方面明顯地不同，但他們的志願性福利生產 (voluntary welfare production) 被整合到整個國家的福利體系中，VOs 在財源方面依賴政府但仍有不同程度的「組織自主性」 (organizational autonomy)，荷蘭尤其接近整合自主型 (integrated autonomy)。

法國可以被放在 Box(2)，其 VOs 和政府的溝通和往來 (communication and contact) 是遙遠的，法國可能會朝 Box (1) 的方向走，然由於制度慣性 (institutional inertia) 和歷史傳統使然而進度緩慢。英國正好是相反的方向，由 Box (1) 往 Box (2) 發展，組織從以前依賴公共財源，漸漸成爲「簽約外包」 (contracting out) 的方式。10 年的「柴契爾主義」 (Thatcherism) 導致對政府和 VOs 間的溝通往來有所衝擊。⁴ 事實上，英國自 1997 年布萊爾主政以來，延續柴契爾主義的內涵，如混合經濟的照顧方式，政府對志願部門和非正式照顧體系有所期待，力主建立政策利害關係人 (stakeholder) 的社會，政府被視爲利害關係團體中最大規模的組織，公民和政府間的契約相當有彈性，政策利害關係則成爲治理的基礎。(Peter K. Falconer and Kathleen McLaughlin, 2000:333)

義大利可能可以放在分離依附型 (separate dependence)，然而在地方層級 (local level) 義大利比較接近 Box (1)。西班牙則被認爲是分離自主型 (separate autonomy) 和彼此互賴型 (mutual dependence)。

斯洛文尼亞 (Slovenia) 和匈牙利 (Hungary) 則是因其基本體制 (regimes) 之改變而很難分類，政府控制雖脆弱但 VOs 已被長期壓制，他們將依賴公共財源或重新再發

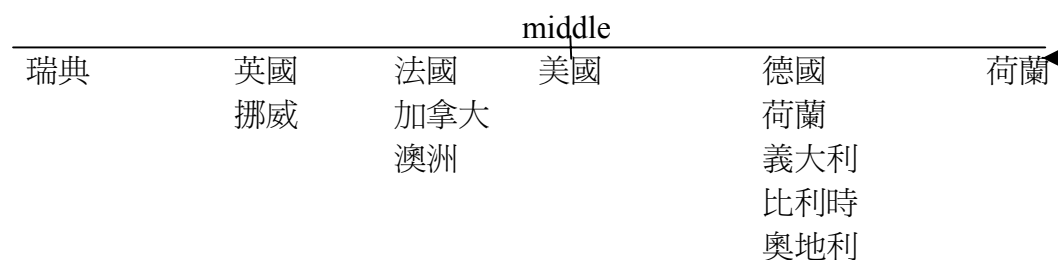
展 (re-develop)。斯洛文尼亞 (Slovenia) 和匈牙利被歸類為分離依附型，但事實上較接近分離自主型 (separate autonomy)。

(三) Ralph M.Kramer

Ralph M.Kramer 對歐洲國家 VOs 和政府關係的研究的也類似於 Kuhnle 和 Selle 的看法，1980 年代開始意識到福利國家的服務供應 (service provision) 的公共財源 (public financing) 程度是有所不同的---荷蘭的 NPOs 是最重要的服務遞送系統 (service delivery system)，而瑞典則是另一個幾乎沒有 NPOs 的國家。⁵ 較接近荷蘭的是西德，大部份的社會服務 (social services) 是由政府補助 (subsidy) 而 NPOs 提供服務。模式比較接近的是義、比、瑞士、奧。英國和挪威較接近瑞典因為其政府是主導的，然而法國、加拿大、澳洲是介於中間而美國約位居光譜中間 (middle)。(Stein Kuhnle and Per Selle Gover, 1992: 36)

以上各學者對歐洲國家政府和 VOs 的互動印證在每一國家中，政府和 NPOs 之間的責任歸屬不是形式化 (formalised) 的，不同的互動模式反映出一個分別的 (distinctive) 的歷史和社政脈絡。

圖 1：Ralph M.Kramer 各國在政府和 NPOs 互動光譜上的排列 (由左至右表從 NPOs 最不發達者到 NPOs 最發達者)



資料來源：筆者根據 Ralph M.Kramer 自行製圖。

本文將以上述模型來檢視新加坡政府與 VWOs 的互動，並以 Kuhnle 和 Selle 模型中的變項財源 (financing)、控制 (control)、溝通 (communication)、聯絡 (contact)，

⁵ 政府和 Vos 或 NPOs 的合作資金和規模都很小，在 280 個自治區中僅有 117 個自治區有合作，形成 Collin 和 Hansson 所謂「棒打」(cudgel) 的關係。首先，基於政治上的理由，瑞典政府雖因財政危機而體認與民間合作的重要性，然而其合作對象傾向於企業而非 NPOs。此外，瑞典政府特別是中央及自治區層級，有強力的控制機制，NPOs 仍相當弱勢，在資源獲取上不受重視。見 Seven- Olof Collin and Hansson, Lennart. (2000). "The Prosperity, Persistence and Performance of Public-Private Partnerships in Sweden" in Stephen P. (ed.) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London and New York:Routledge,p.201.

以及新加坡志願性部門的意識型態(ideology)與價值(value)來說明新加坡政府與VWOs的關係。

Kuhnle 和 Selle 的理論何以較具解釋力？而其所研究的歐洲個案是否適用於東南亞的新加坡？Kuhnle 和 Selle 大致將政府和VOs的關係放到四個象限中，雖不見得窮盡所有的模式，但大致可作為歸納劃分政府和VOs的關係的方向，雖然其以歐洲國家作為研究對象，但其他非歐洲國家亦可適用。以新加坡而言，新加坡的VWOs的發展蓬勃，歷史由來已久，和政府緊密地結合與合作，在不同時期傳遞不同的服務功能。而新加坡的威權體制及獨特的歷史脈絡基本上也使其VOs和VWOs的關係不同於亞洲其他國家，VWOs在財源上十分倚賴政府並接受政府的命令控制，從中央到地方各級政府均和VWOs有所連繫。而財源(financing)、控制(control)、溝通(communication)、聯絡(contact)均是Kuhnle和Selle所提供的各變項，因此筆者試圖從Kuhnle和Selle的模型中找出最接近新加坡者。

參、新加坡志願性福利組織和政府的互動模式探討之背景

在探討新加坡志願性福利組織和政府的互動模式之前，我們必須先了解新加坡整個社會福利體系，才能了解政府與VWOs各在其中扮演什麼角色。

一、新加坡的社會福利政策：以CPF作為基石的工作福利(workfare)

有鑒於新加坡的地小人稠、資源有限，必須以發展經濟為最優先考量，新加坡總理李光耀在建國之初，便提出了「開支少、儲蓄多；福利少、投資多」的口號，提倡新加坡式的社會福利政策，李光耀雖然早年留學英國，但是深深憎惡西方福利國家的福利政策造成國家沉重的負擔。因此在「1961-64 新加坡發展計畫」(State of Singapore Development Plan for 1961-64)中---「立即改善社會服務的企圖心應加以避免，應該把大部份可得的資源轉向目前較迫切的需要，而目前最迫切的需要是增加就業率，以配合人口的成長」。(Ministry of Finance,1961:6)勸導人民接受國家以經濟發展為優先，而無法提供施捨式的福利制度。因此，新加坡的社會福利政策基本上是因襲了英國殖民者所遺留的「公積金」制度，以這套強迫儲蓄的制度作為礎石，而發展成一系列相關的住宅、教育、醫療、投資等計畫，提供人民高比例的自有住屋率，也因此促進了社會和政治的穩定。

新加坡社會福利的四個層次：從以上對新加坡社福利政策的敘述來看，除了以公積金作為計畫的礎石之外，新加坡政府只提供補充性、殘補（residual）的角色，非常強調個人的「自助」（self-reliance）精神，以及以家庭、社區作為維繫社會福利的基層單位。一般而言，新加坡的社會福利制度

可分為四個層次。（Leong Lick Tine,1994：34）

第一為 個人層次—個人必須從所得中提存適當的比例，作為未來所需。對就醫者而言，雇主必須要提供醫療給付（medical benefit），職業災害補償（work injury compensation）以及中央公積金制度的相對提撥。

第二是 家庭層次—家庭成員之間的彼此互助、鼓勵孝道精神之發揚。

第三是 社區層次—保險制度匯集資源滿足，同時慈善團體及非營利組織也提供部份貧者需求的滿足。

第四是 政府層次—政府扮演補充性的角色，提供貧困者政府補給和公共救助。

因此，新加坡的中央公積金制度，舉凡從老年退休、殘障、遺屬保障、住宅、醫療、教育貸款，甚至個人財產的形成，幾乎可以完全涵蓋其中。因此，中央公積金制度不但代表新加坡的社會福利，同時也代表新加坡以「工作福利」（workfare）為主的福利價值。

二、新加坡 VWOs 歷史演進的過程

社會福利的落實除了政府部門的政策制定，必須要有民間志願社會福利組織（Voluntary Welfare Organizations, VWOs）來承擔起其他政府無法照顧負責的部份。新加坡志願社會福利工作，在新加坡不同階段的經濟和社會發展趨勢中，有不同的進展。

在 40 年代中，第二次世界大戰爆發以後，慈善團體紛紛成立，以應付戰爭引起的社會不安和失調，為貧苦老人提供糧食、醫藥和喪葬服務，以減輕民生疾苦。

50 年代志願性社會團體所要應付的是保健和人口控制問題，例如：新加坡防癆協會克服了肺病的難題，新加坡麻瘋救濟協會（Singapore Leprosy Relief Association）解決了麻瘋的問題，家庭計畫協會（Family Planning Association）關注家庭計畫的需求等等。

隨著貧窮和基本保健需求獲得解決，60 年代新加坡志願社會福利工作集中於為特別人士而服務，尤其是身心殘障人士及問題兒童。此外社會上的新難題諸如濫用毒品、精神疾病、癌症病患的增多，許多新功能的志願性社福團體也因應而成立，如新加坡肅毒

協會（Singapore Anti-Narcotics Association）、新加坡癌症協會（Singapore Cancer Society）等。

70 至 80 年代，新加坡成爲東亞四小龍之一，由於城市現代化和經濟快速發展的衝擊，造成許多核心家庭的產生，部份小家庭不再擔負起照顧家中老人的責任，以致老人問題漸漸成爲社福團體經營的重心，除了「日間安康老人中心」和「樂齡俱樂部」（Senior Citizen's Clubs）之外，新加坡建屋局也在住宅區設立收容所，照顧貧苦老人及病人。（彭松濤，1983：Q27-41）

根據新加坡統計局（Department of Statistics）人口成長趨勢報告，新加坡的人口老化將是未來國家社會福利所要面臨的重要挑戰，2030 年 60 歲以上人口將達全人口總數的 27%，高齡的 old-old（75 歲以上）將從 1.3% 增加到 2.6%，有經濟能力者撫養無經濟能力者的比例將從 1988 年的 8.2：1 增加到 2030 年的 2.2：1，反映了未來勞動力市場的萎縮及社會福利的負擔將更爲加重。

三、新加坡志願性福利組織和政府間的互動模式

（一）政府公部門的統轄

1. MCDS 的功能及其行政位階

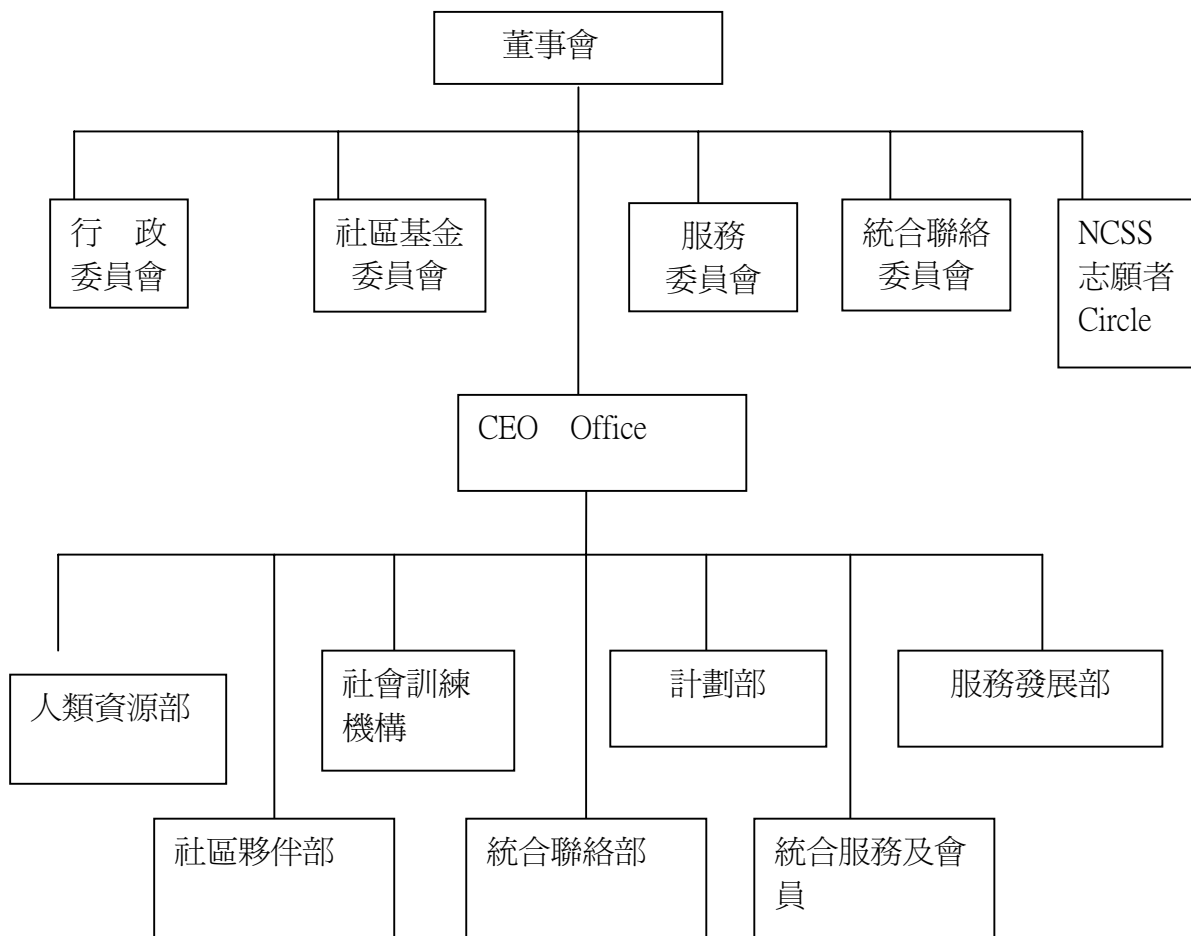
「社區發展暨體育部」（Ministry of community Development and Sports, MCDS）爲新加坡政府部門中直接掌管與社會福利及 VWOs 合作有關的最高行政單位，屬於內閣部會中的一員。⁶MCDS 的主要功能是制定 VWOs 政策，並統合所有相關部門進行福利計畫的合作。MCDS 的核心要旨是建立起「個人、家庭、社區」的夥伴關係（partnership），建立起信任（trust）、規範（norms）和網絡運作（net works）的社會資本（social capital）。（MCDS 2003 Corporate Book）

2. NCSS 及其組織架構

「社區服務理事會」（National Council of Social Service, NCSS）是政府的法定機構（government statutory body），其行政位階爲局（board），而其主要功能是作爲 VWOs 的「保護傘組織」（umbrella organization），它也是聯結 VWOs 的「統合體」（co-ordinating body），它規定服務救濟的標準，提供資訊來源及作爲政府相關部門的連接。NCSS 以「社區基金委員會」（Community Chest）作爲其執行募款的機構。

⁶ 其他內閣部會分別爲國防部、教育部、經濟部、外交部，內政部、資訊聯絡暨藝術部、法律部、人力部、國家發展部、環境部、貿易工業部、交通部。見新加坡政府官方網站 <http://www.sgdi.gov.sg>

圖 2：NCSS 的組織架構圖



資料來源：NCSS 網站 http://www.ncss.org.sg/ncss/about_ncss/org.html

3.CDCs

「社區發展委員會」(Community Development Council, CDCs) 屬於地方層級 (local level)，受政府委任受理政府的經濟援助，一方面也汲取社區資源以幫助需要幫助者。從 2001 年起所有的政府財政援助計畫便委任給 CDCs，使其更增加人民的「可近性」(accessibility)。CDCs 有專屬的「社區救助基金」(Community Assistance Fund, CAF)，2001 年得到政府 \$ 200million 的補助。CDCs 且發動「公共救助計畫」(Public Assistance Scheme, PA)、「特別補助」(Special Grant, SG)、「短期經濟及援助計畫」(Interim Financial and Assistance Scheme, IFAS)、「房租及公用設施援助」(Rent and Utilities Assistance Scheme, RUAS) 等等計畫。(MCDS 2003 Corporate Book)

(二)政府與 VWOs 互動的幾個面向

1. 財源 (financing)

透過 NCSS 的「新加坡社區基金」(Community Chest of Singapore, 以下稱 CCS), VWOs 並不必單獨進行募款, 公共財源成爲大部份 VWOs 最大的收入來源。新加坡社會福利理事會對其分支機構的預算有支配權, 所有公共捐贈先交給新加坡社會福利理事會, 再分配給 VWOs。(Community Chest 網站)

透過 the annual Charity Sweep、the Heart Strings Event and Christmas Sharity 等等捐款計畫, CCS 能一直保有廣大群眾的支持。此外, 另一個主要募款來源是「受僱者社會救援」(Social Help and Assistance Raised by Employees, SHARE program), 以 1989 年 20% 的工作人口每人每月捐 \$3, 其總數達到 CCS 年度募款額的 46%。

CCS 的募款逐年成長, 1991 年 CCS 的年度報告顯示, 其所募得的金額是 \$21.6million, 有 43 個 VWOs 和 117,000 人次受惠, 和 1984 年的 \$3.5 million 比起來, 獲得近 5 倍成長。在其 25 週年紀念時, SCSS 和 CCS 之下分別成立兩個基金, 分別募集到 \$35 million 和 \$25 million。2001-2004 年募款金額持續成長, 最主要分配給兒童、家庭、老人服務、殘障等福利領域的 VWOs。(見表 3)

募款是新加坡社會福利的重要來源, 例如設在每個公共組屋區的「家庭服務中心」(Family Service Centers), 其經費來源一半是由中央政府社會福利部門的 MCDS 所募得, 而另一收入來源則是「新加坡社區基金」(CCS) 所募得的捐贈。此外, 「社區發展委員會」(Community Development Councils, CDCs) 所募得的每 1 元, 政府將給予該捐贈人 3 元的所得稅扣除額。(Chiu Lai Suen, 2000: 7)

表 3: Community Chest 2001-2004 募款之分配

2001-2002	兒童、青少年、家服	社區健康服務 10%	老人服務	殘障	其他	總計
	15%	\$ 3.5m	8%	63%	4%	\$ 36.2m
	\$ 5.7m		\$ 2.7m	\$ 22.8m	\$ 1.5m	
2003-2004	兒童	家庭	老人服務	殘障		
	42%	18%	12%	26%		\$ 42m
	\$ 18m	\$ 8m	\$ 5m	\$ 11m		
	34programs	28 programs	24 programs	36 programs		122 programs
2004-2005 (計畫中)	兒童	家庭	老人服務	殘障		
	46%	28%	12%	23%		\$ 52.1m
	\$ 19m	\$ 18.2m	\$ 5m	\$ 9.9m		
	36programs	31 programs	26 programs	38 programs		131 programs

資料來源: 筆者根據 Community Chest 網站自行製表 http://www.ncss.org.sg/ncss/donate/comchest_home.asp

新加坡政府對人民申請「公共救助」(Public Assistance, PA)把關十分嚴格, PA申請的嚴格標準強調了政府不讓大眾把政府的補助視為理所當然的立場, 另一方面, 政府卻極為鼓勵 VWOs 的設立, 將補助金額由最初的 50% 提高到 80%, 同時補助的方式包括提供資金、土地、技術等, 各項福利計畫並常有政府跨部門之間的合作。⁷

2. 控制 (control)

NCSS 在 2003 年發展了一項獨特的「新加坡 VWOs 管理與經營編碼」(the Code of Governance and Management for VWOs in Singapore), 以規格化管理新加坡的 VWOs, 目前在 NCSS 統屬的 VWOs 會員共有 291 個, 195 個是全職 (full) 會員, 96 個是協同 (associate) 會員。(NCSS 網站)

一般而言, 政府的控制面向除了經濟方面的捐助(補助), 還包括租稅誘因、委辦公共事務、法令管制、輔導監督等。⁸ 就新加坡而言, 除了從中央到地方的統合系統外, 法令管制和輔導監督也用來作為推動與 VWOs 合作的輔助工具。

在法規方面, 如 MCDS 核發兒童照顧中心 (childcare centers) 的執照並執行「兒童照顧中心法案」(the Child Care Centers Act), 分配「政府補助兒童款」(Government Child Subsidy), 2001 年達到 \$ 58m, 受惠孩童 33,219 人。而「計畫評計畫評估系統」(program evaluation system, PES) 則幫助評鑑 FSCs 受贊助計畫的效率 (efficiency)。(MCDS 2003 Corporate Book)

3. 溝通往來及跨部會合作(整合的福利體系) (communication and contact 及 inter-ministry cooperation (integrated welfare system))

⁷ 自 1985 以來, 托兒中心的數目增加到 185 間, 1989 有 11,128 間, 登記有案者有 10,301 間。相關的鼓勵計畫有: 政府和 HDB 提供房地以供發展; 提供資金最高達 \$40,000 以供裝修及購買設備; 承諾給予過戶 HDB 房產 20% 的費用; 開始營運時收入低給予額外的補助。1988 年通過「兒童照顧中心法案」(Child Care Centers Act), 授權 MCD 發給托兒中心執照, 並管理訂定相關的規則。1987 年家長將孩童送到核可的托兒中心, 全日者給予 \$ 100 的補助, 半日者給予 \$ 50 的補助。就 1989 年而言, 給予職業婦女的補助費達到 \$ 9,372,260。見 Liew Kim Siong.(1993). *The Welfare State in Singapore*. Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore.p.82.

⁸ 許世雨認為 NPOs 和政府的運作關係, 政府之於 NPOs 是捐助(補助), 還包括租稅誘因、委辦公共事務、法令管制、輔導監督等, 而 NPOs 之於政府則是輸送公共服務、影響公共政策、勞力再生產、資源使用與分配的改變、增進政府合法性、促進社會和諧穩定。見許世雨, 非營利部門對公共行政之影響, 國立政治大學公共行政研究所碩士論文, 頁 165。而 Jennifer R. Wolch 認為國家之於 VO 的關係是獎勵金、付費 Fees、購買服務、固定優惠和制度限制, 而 VO 之於國家的關係是社會再生 (social reproduction)、社會控制 (social control)、改變分配及資源使用。見 Jennifer R. Wolch.(1998). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: The Foundation Center.p.28.

新加坡 VWOs 與政府的溝通往來頻繁，且與其他各政府部門、私人單位、社區夥伴等有整合及跨部門合作的現象。例如 MCDS 於 1998 年成立的「高齡人口跨部會會議」（the Inter-Ministerial Committee on the Ageing Population, IMC）來主導和實行 IMC 的建議以配合高齡人口的需要，其功能有如 IMC 的秘書處。IMC 成員涵蓋了公部門、私人企業及一般平民的代表。它也統合各會政府部會間的努力以確保廣泛的整合途徑。IMC 最主要的工作還是老年人口的「以社區為基礎的方案」（community-based programmes）和「居家照護服務」（residential care services），「許多援助之手」（Many Helping Hands）的方法主要牽涉到政府、公民和社區的相互合作，此外也和 CDCs 合作以確保方案的永續發展。而新加坡 VWOs 與政府部門、各部門的服務整合計畫可見於下表：

表 4：新加坡 VWOs 與政府部門、各部門的服務整合（integration of services）計畫合作（2003 年）⁹

參與單位	計畫名稱
NCSS, VWOs, CDCs	SFIS, CFAC
FSCs, CDCs, 醫院, 自助團體, VWOs	HS
MCDs, VWOs, 各社區夥伴	Family Life Education
MOM (Ministry of Manpower), MCDs, NCSS, VWOs	SMCP

資料來源：筆者根據 2003 MCDS Corporate Book 自行製表。

4. 價值及意識型態的推動（promotion of values and ideology）

（1）社區主義（communitarianism）

政府對 VWOs 的政策方向是以「社區主義」（communitarianism）作基礎的中央集權式的嚴密政治控制。新加坡福利政策是具有高度政治性的，政府政策由上而下（top-down），從「人民協會」（People's Association）到「社區發展理事會」（Community Development Councils）到「社區俱樂部」（Community Club）、「居民委員會」（Resident's Committee）這些都在政府的嚴密監控之下扮演起「社區主義」的要角，作為傳達社會福利議題或意見的管道。政府所提供的社會服務旨在弭平種族歧視和文化差異，除了種族的整合外，也強調家庭的完整性（integrity），援助對象以家庭為主：「政府想要與

⁹ 各計畫全名為「小家庭改善計畫」（Small Family Improvement Scheme, SFIS），「兒童照顧經濟援助」（Financial Assistance for Childcare），「健康開始」（Healthy Start），「策略性人力轉移計畫」（Strategic Manpower Conversion Program, SMCP）。

家庭和社區密切，以減輕這些不幸者的困境，其目標是要建立人民自己有豐富資源的獨立社區。」（Liew Kim Siong, 1993：80）

政府推動社區主義的中心思想是「自我依賴」（self-reliance），藉此推動「自我責任」和「自助」。在此，社區主義（communitarianism）將福利的責任委託給家庭和社區，但最後的福利安排的主導權還是在政府手中。

政府對在僅有的社會救助之下的「公共救助」（Public Assistance），強調「天下沒有白吃的午餐」（no-free lunch）：「公共援助（Public Assistance）是提供給那些經濟有困難、無法重獲獨立者，並非要提供給這些失業、退休或殘障人士，政府不鼓勵對公共福利的完全倚賴」。（MCD, Annual Report, 1987：32）

近年來 MCDS 推出的多元福利之家（Welfare Homes）堪稱「社區主義」的代表，這些福利之家由政府興建，VWOs 作為管理者（managing agent）其結合了演講廳、娛樂設施、商店及餐廳等，使得居民無需離開社區，就可以同時兼顧社區娛樂、就業、福利的功能，營造居民「社區中的社群」（community-within-community）之共同體感。¹⁰

（2）志願主義（voluntarism）

1980 年代新加坡民眾參與志願性社會工作的意願不高：1989 年 SCSS 調查志願工作的人口，有 6% 的 15-55 歲人口曾參與志願工作，4 年之前大約 2%。（SCSS Report 1990）。經政府大力提倡志願主義（voluntarism）後，如「志願月」（Volunteer Month）等，儘管和美國（2001 年 45%）、英國（1997 年 48%）、加拿大（2000 年 27%）、韓國（2000 年 14%）等國家比較起來，志願工作的人口數目偏低，但仍逐年增長。國立志願者中心（National Volunteer Center）的官方數據顯示新加坡的志願者參與率 2000 年為 9.3%，2002 年為 14.9%。（NVPC 2002 Survey of Voluntarism）

另有一項「新加坡社區基金」（CCS）所作的研究顯示：3/4 的新加坡人認為照顧弱勢是政府的責任，他們沒有必要負擔社會責任的義務，其原因如下：追求個人生涯的優先性；先以照顧本身家庭為主；缺乏志願工作的動機；本身也缺乏從事志工的能力等等。

此外，有關於志願工作者的來源方面，學生志工是新加坡社會福利志願服務的一個重要來源，新加坡學生一年至少要提供 6 小時的志願服務，學生是「孩童之家」

¹⁰ 一個福利之家約可居住 1250 人，這些福利之家包括 Pelangi Village、the Christalite Methodist Home、the Jamiya Home for the Aged、the Buki Batok Home for the Aged、the Moral Welfare Home。

(Children's Home)、「課前課後照顧」(Before and After School Care Programs)等等活動的主要幫助來源，其次為專業人士。(Chiu Lai Suen,2000:8)

根據 2002 Volunteer Survey 的報告顯示新加坡的 voluntarism 有如下趨勢 (表 5)：

表 5：2002 年新加坡志願者調查 (2002 Survey on Voluntarism in Singapore)

志願者社會調查	種 族	年 齡	收 入	職 業	國 籍
	華人 13%	50-60 歲佔 25%	3000-4000 元佔 21%	學生 19%	本國籍 15%
	馬來人 24%	15-20 歲佔 23%	4000-5000 元佔	18%專業人士	13%非本國籍 10%
志願的領域	部 門	目 標 團 體		活 動	
	公民/自助團體 50%	兒童		募款	35%
	社會服務 35%	老人		human services	34%
	宗教團體 32%	殘障人士		green efforts	29%
志願的型式	頻 率		期 間		
	1 周有 55%人約花 5.5 小時 1 個月有 25%的人花 8.4 小時		少於 6 個月者佔 71% 少於 3 個月者佔 29% 3-6 個月佔 20%		
志願的障礙	停止的理由		不從事志願工作的理由	何以沒有時間從事志工	
	太多責任 18% 太累 18% 缺乏時間 38% 缺乏進展 17% 覺得未覺得未獲感謝 16%			工作 52% 家庭 35%	
	容易開始從事志工嗎？		志願的動機	態度及認知	
	57%認為容易 (剩下的 43%中主要有 51%缺乏資訊)		個人興趣 有空閒時間 幫助不幸者	近年來態度與認知有轉變，較少人覺得從事志願工作是「無期待地付出」、「雙或贏」、「向社會回饋」，較多人覺得「有其他更佳的事可作」。	

資料來源：筆者整理自 NVPC 網站 <http://www.nvpc.org.sg/resources/Survey2002/highlights.htm/#2002>

伍、結 論

從以上的研究發現，可將新加坡 VWOs 與政府間的關係特色歸納為以下特徵：

(一) 以上新加坡 VWOs 和政府間的互動關係，印證 Kuhnle 和 Selle 模式中的「整合依賴」(integrated dependence)，在整合依附型(integrated dependence)模式中志願性組織與政府溝通頻率非常密集，接觸密切，同時非營利組織在財務上相當依賴政府，且在法規上受到政府高程度的控制。

(二) 而新加坡 VWOs 也符合在「政權性質說」(nature of political regime)中「一黨專政的國家」(one party-dominant state)其 VWOs 的發展視其可否配合政府發展而定，因而不具有充分的自主性(autonomy)。

(三) 然而，雖然不具有充分自主性，政府與 VWOs 的合作範圍、空間、溝通往來乃至財源、控制甚至意識型態的傳導卻是相當緊密。

(四) 而新加坡 VWOs 的發展也和福利國家改革的方向聚合(convergence)，提倡社區主義、自助精神及志願主義。新加坡政府雖也鼓勵福利民營化，但民營和志願性部門各有不同提供，人民可依其能力作選擇。

此整合依賴模式形成的原因大部份要歸因於新加坡的政體及新加坡殘餘式的社會福利政策，而且新加坡的政府福利體系幾乎從中央到地方作垂直式整合(MCDS—NCSS—CDCs—FSCs 及 VWOs, Welfare Homes 等)，地方層級無需與中央競爭資源，各級體系有政府補助及各自的募款單位，VWOs 大部份倚賴政府規劃及補助，自然也不需與政府競爭資源。

此外，就 Salamon、Johnson 等學者的「夥伴」(partnership)關係理論及模式而言(Salamon et al,1992:18)新加坡政府相當依賴這些志願性福利組織為其遞送福利服務，至少雙方的分工明確，不屬於「競爭」(competition)的狀態。政府不可能接收志願福利組織的所有資源以作為自身的政治籌碼，因為政府統籌控制所有資源，兩者的分工十分明確。其他如 Ms.Chiu Lai Suen 等人認為新加坡的志願福利組織和政府的關係應屬於「募款者和執行者」(funders and implementers)，而不是「夥伴」(partnership)關係。(Chiu Lai Suen,2000:7)

不管是否為夥伴關係，上都說明了新加坡政府公部門與志願性福利組織的關係至少是相互依賴(interdependent)、各司其職的合作關係。新加坡政府的福利遞送相當倚重 VWOs，而 VWOs 也依靠國家的核發證照及經濟支持。至於民營或商業部門的介入是否導致公私界線日益模糊或 VWOs 的日益商業組織化仍值得研究和觀察。

參考書目

中文部份

李宗派 (2003)。志願工作之概念與內涵志願工作之概念與內涵探討。社區發展季刊，101期，頁35-42。

彭松濤 (1983)。新加坡全國社團大觀。新加坡：文獻出版公司。

許世雨 (1992)。非營利部門對公共行政之影響。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

英文部份

Weisbrod, B.A. (1978). The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis. Lexington: Heath.

Weisbrod, B.A. (1988.) The Nonprofit Economy. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Chiu Lai Suen. (2000). Study Visit on Community Development Services in Singapore and Hong Kong. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service.

Collin, Seven- Olof Collin and Hansson, Lennart. (2000). The Prosperity, Persistence and Performance of Public-Private Partnerships in Sweden. In Stephen P. (eds), Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (pp.27-51). London and New York: Routledge.

Community Chest 網站 Retrieved January 24, 2004, from http://www.ncss.org.sg/ncss/donate/comchest_home.asp

Girton, B., Kramer, R.K. and Salamon, L.M. (eds). (1992). Government and the Third Sector: Emerging Relationships in the Welfare States. San Francisco: Jossey-Bass.
http://www.ncss.org.sg/documents/annual_report/0203members.pdf

Jennifer R. Wolch. (1990). The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York: The Foundation Center.

John Clark. (1991). Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations. West Hartford: Kumarian Press.

- John Farrington and Anthony Bebbington. (1993) .Reluctant Partners? Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development. New York: Routledge.
- Salamon,L. M. (1987) .Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations the Modern Welfare State. Journal of Voluntary Research, 30,1-2.
- Salamon,L. M. (1989) . The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State. London and New York:Routledge.
- Salamon,L. M. (1989) .The Voluntary Sector and the Future of the Welfare State. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly , Spring(1),11-24.
- Leong Lick Tine. (1994) .Social Security in Singapore .In T. S. Sankaran (eds) Social Security in Developing Countries (pp.3-30) . New Delhi : Har — Anand publications.
- Liew Kim Siong.(1993).The Welfare State in Singapore. Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore.
- Lina Dawar. (August2000) .Social Security Systems of Hong Kong, Singapore and Taiwan. Asian Profile, 28 (4) ,273-285.
- Lipsky,M.and Smith,S. R. (1989) . Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. Political Science Quarterly, 104 (4) ,625-48.
- MCDS 2003 Corporate Book(2003) .Retrieved January 19,2004,from http://app.mcds.gov.sg/web/serv_mcdsp.asp?szMod=toppublication&szSubMod=mcdsp
- Michael Bratton. (1989) . Non-governmental Organizations in Africa: Can They Influence Public Policy ? '.Development and Change ,21,115-116.
- Mukul G. Asher.(1998). The Future of Retirement Protection in Southeast Asia. International Social Security Review, 51(1),3-30.Analysis of Formal Retirement Protection Plans in Indonesia, Malaysia, the Phillipines, Singapore and Thailand.
- NCSS 網站 Retrieved January 21,2004,from http://www.ncss.org.sg/ncss/about_ncss/org.html

NVPC 2002 Survey of Voluntarism Retrieved January 20,2004,from

<http://www.nvpc.org.sg/resources/Survey2002/highlights.html#2002>

Peter K. Falconer and Kathleen McLaughlin. (2000) .Public-Private Partnerships and the New Labour Government in Britian. In Stephen P.Osbone (eds) , Public-Private Partnerships : Theory and Practice in International Perspective (pp. 133-151) .London and New York: Routledge.

Ralph M. Kramer. (1992) .The Roles of Voluntary Social Service Organizations in Four European States: Policies and Trends in England, the Netherlands, Italy and Norway. In Stein Kuhnle and Per Selle (eds) ,Government and Voluntary Organizations (pp.34-52) . England: Ashgate Publishing Limited.

Salomon, Lester M. (1999) .American's Nonprofit Sector : A Primer. New York:The Foundation Center.

Seibel and Anheir. (1990) . Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector.In Seibel and Anheir(eds),The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations (pp. 7-20) .Berlin: de Gruyter.

Stein Kuhnle and Per Selle Gover. (1992) Government and Voluntary Organizations : A Relational Perspective . In Stein Kuhnle and Per Selle (eds) ,Government and Voluntary Organizations (pp.1-33) . England: Ashgate Publishing Limited.

Vic George and Paul Wilding. (1985) .Ideology and Social Welfare. London: Routledge & Kegan Pual.

新加坡 Department of Statistics 網站 <http://www.singstat.gov.sg/>.

新加坡政府官方網站 <http://www.sgdi.gov.sg>

The Interactions Between Government and Voluntary Welfare Organizations in Singapore

Huang Tzu-Ting

General Education Center , National Chia-Yi University , Lecturer

Abstract

The social welfare policy in Singapore is a particularly unique one in new industrialized countries. Since Lee Kuan Yew , the nation-founder, abhorred much in the western welfare state and emphasized the ideology of self-reliance and voluntarism, individuals and families are doomed to be the basic units assuming responsibility of social welfare. This essay aim at exploring in such backgrounds the categories and functions of voluntary welfare organizations in Singapore, and their responsibility to assume. Moreover, their interactions with the public government sector is the purpose of this research.

At first, this research will define the voluntary welfare organizations (VWOs) and the scope of VWOs in Singapore. Secondly, this research will also explore the role of VWOs playing in Singapore in the context of its welfare policy . Thirdly, this research will analyze the co-operation between government and VWOs from the dimensions of theory of Kuhnle and Selle: financing, control, communication ,contact, and ideology. Finally, the conclusion will point out the model of interaction between Singapore and its VWOs and explore the reasons of such model formalising. This research study mainly in the relationships of the government and VWOs, so it will not deal with the management of VWOs and the net resources of VWOs.

Keywords : Voluntary Welfare Organizations(VWOs),Voluntarism, Communitarianism, Ministry of Community Development and Sports (MCDS),National Council of Social Service (NCSS) .