

## 大學社會責任與網絡績效：

### 暨大推動南投跨鄉鎮食物銀行的行動分析

陳文學

暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授

#### 壹、前言

「民以食為天」，飲食是每個人物質生活必需之首要。然而，不論政治多民主、經濟多富裕、科技多進步，社會上總有許多角落將基本的三餐溫飽視為一種奢侈，甚至偶有因飢餓而到超商偷竊的新聞報導。根據《天下雜誌》，台灣每人每年平均可獲得 567 公斤的糧食，但卻也產生 96 公斤的廚餘浪費，整體的糧食耗損丟棄率至少 17%（蕭富元，2013）。另外，家扶基金會推估環保署廚餘量，台灣每年約有 275 萬噸的食物浪費，若能夠妥善分配與處理，這個數值幾乎是全台 26 萬低收入戶所需食物量的 20 倍（高毓露，2014：20）。顯然，貧窮所衍生的飢餓問題，不僅是個別弱勢家庭的社會救助問題，更是典型公共治理失能所產生的結構問題。

隨著民主社會與資訊科技的發展，民眾的公共感知力與公共服務的期待日漸加深。面對此一轉變，政府在有限能力與作為下，以政府為中心的傳統治理模式，不再成為主宰治理典範的理論模式，而取而代之的則是強調公私部門為互補關係(complementarity)，以建立共同信念和公民參與為主軸的公私協力治理(Evans, 1996; Goldsmith and William, 2004; Frederickson et al., 2012)。儘管如此，國內協力治理的實踐過程中，公私部門面臨內外環境的困境與挑戰並不少，使得國內對於協力治理理論之應用仍待開發及探索（曾冠球，2011；呂育誠，2012；陳金貴，2013；蘇彩足，2013；朱景鵬、朱鎮明，2013）。

近來，因應高教轉型以及大學社會責任(university social responsibility, USR)的推波助瀾<sup>1</sup>，大學作為網絡行動者參與公共治理，甚且成為網絡促進者(network facilitator)，引導地方不同利害關係人進行協力治理，為國內協力治理的實踐開闢另一可能途徑（江大樹等，2014；陳文學、邱韻芳，2017；孫同文、陳文學，2018）。

七年多來，國立暨南國際大學（以下簡稱暨大）在科技部人文創新與社會

---

<sup>1</sup> 大學社會責任係指大學除善盡教學與研究的責任外，也應參與真實社會，帶動社會的進步與發展，負起服務社會的責任（吳青山，2018：1）。教育部在 2015 年大學學習生態系統前導型計畫的基礎上，於 2017 年更以「在地連結」與「人才培育」為核心，推動大學社會責任實踐計畫，鼓勵大學透過師生的教學創新及社會實踐，接應社會、經濟與環境等面向之真實問題（吳明錡，2018），以朝向「公共學術」(public scholarship)的發展方向（Kezar et al., 2018）。

實踐計畫、科技部大學與地方政府跨域治理計畫、教育部大學學習生態系統創新計畫以及大學社會責任實踐計畫的支持下，藉由行動設計與課程導入，讓師生參與水沙連區域公共議題之推動。在長期互動與關係累積下，暨大對於地方議題與組織網絡已有相當程度的連結，同時也自主或協力經營校外學習據點，拓展各式議題的學習場域，從而修訂多項教學與研究法規，打破大學與地方的學習邊界（陳彥錚等，2016）。

隨著暨大與地方之間的關係連結，大學的社會實踐從單點社區議題到全鎮議題，進而擴大至全縣議題的協力合作。2017年七月，暨大開始接受南投縣政府委託執行「南投縣食（實）物銀行援助計畫—食物援助專業服務計畫」。在暨大老人福利實驗園區（菩提長青村）成立食物銀行烏溪線站，推動烏溪沿線六鄉鎮（仁愛鄉、魚池鄉、埔里鎮、國姓鄉、草屯鎮、中寮鄉）的食物援助方案。而此一事件也開啟暨大關注跨鄉鎮的食物援助議題，從而持續摸索大學實踐協力治理之可能性。

爰此，本文以暨大推動南投縣政府食物銀行烏溪縣站為例，運用行動研究策略，探討大學社會責任概念下，如何調整大學角色並建構食物援助協力網絡，進而探究食物銀行的績效指標與評估模式，以作為南投縣府持續推動食物銀行計畫之參考。

## 貳、食物銀行的概念、發展及相關研究

### 一、食物銀行的概念與作法

1967年美國 John Van Hengel 成立「聖瑪莉食物銀行(St. Mary's Food Bank)」，募集民間多餘蔬果與民生用品，分送給慈善機構，成為第一個以食物銀行命名的機構。嗣後，在聯邦政府的支持下，1979年 Van Hengel 進一步主導成立全國性食物銀行聯合組織 Second Harvest，而該組織於2008年又更名為 Feeding America，成為美國最大的食物銀行聯合會（黃全慶，2015：265）。

當前各國為減少食物或資源浪費，紛紛積極推動食物銀行的服務理念。比方說，2006年美國、加拿大、墨西哥與阿根廷等食物銀行組織共同發起全球食物銀行聯盟（The Global Foodbanking Network），致力改善全球糧食資源整合及分配，減少食物浪費並落實人道關懷；此外，2010年日本也以 Second Harvest Asia 為名，成立亞洲食物銀行聯盟（高毓露，2014：21；黃全慶，2015：266）。而在各國立法方面，2016年法國通過〈反浪費食物法〉，禁止大型超市丟棄食物不得任意銷毀或任其腐壞，同時也要求將多餘食物捐贈給慈善團體（蒲琦佩，2016）。基本上，食物銀行能在全世界快速擴散，除了環保與助人的理念能回應社會需求外，其實也與各國社會福利支出緊縮，欲藉由食物銀行彌補政府福利缺口亦有相當程度的關連性（黃全慶，2015：267）。

由於各國食物銀行的發展脈絡不同，使得作法也相當多元。美國芝加哥的 Feeding Illinois 將愛心人士所捐贈的食物先送至食物銀行，經檢查、分類與重新

包裝後，再送至全年無休的服務站，讓有食物需求的民眾自行至服務站索取，讓民眾挑選真正需要的物品（王秀燕，2013：232-233）。在德國，部分食物銀行在發放物資前，甚至會向案主收取少許的象徵費用，以換取費用四倍左右的物資，而且有的食物銀行更提供課輔、托育、寵物食物或藥物交換等服務（黃全慶，2015：266）。根據黃全慶（2015：268-272）的研究，食物銀行的運作至少可分為十一種類型，包括：第一，轉送或轉賣物資給中小型食物銀行的「大型倉儲中心/物流中心」。第二，強調食物不浪費，蒐集新鮮蔬果麵包的「食物援助組織」。第三，以餐廳經營，提供餐食的「緊急廚房」。第四，收集食物與物資（含新鮮蔬果），於特定時間與地點，請福利需求者自行領取的「定點定時銀行」。第五，案主自由選擇所需物資的「超市型實體食物銀行」。第六，蒐集餐廳與喜慶留下大量剩食並分送給需求者的「熟食型食物銀行」。第七，提供衣物、文具與圖書等物資的「物資銀行」。第八，運用社會捐款或公部門經費來購買物資進行發放的「購買新物資發放型銀行」。第九，提供食物援助以外的社福服務（如遊民收容或課輔諮商）的「兼辦社福型食物銀行」。第十，提供多餘而有價值的展演票卷，讓弱勢者有機會共享藝文活動的「藝文銀行」。第十一，低價提供弱勢者購買物資的「便宜超市或二手傢俱型銀行」。

因此，歸納來看，食物銀行的操作模式主要由政府部門、社福團體、企業與家庭的協力，以公益性購買物資或募集剩餘（瑕疵或即期）物資的方式，進而將其捐贈或以低價售出給有需求的受助者。

## 二、臺灣食物銀行的現況發展

近年來，臺灣食物銀行能夠快速發展的原因主要與助人美德和政府財政困窘密切相關。回顧中國南宋時期，農村的財富多集中在少數富戶，為了減少貧富之間的社會衝突並救助生活困苦的農民，朱熹就在建寧府崇安縣創設「社倉」；平時以低利貸米給農民，解決春夏時節農戶糧食不足的問題；災荒時，則提供米糧以維持農家的生存（梁庚堯，1979：100-108）。時至今日，在臺灣，依舊有許多慈善團體或善心人士定期或不定期提供物資給弱勢者，減輕弱勢者的生活壓力。由於食物銀行可延續傳統助人的美德，再加上環保、不浪費與共享的理念是當前社會發展的趨勢，使得食物銀行一詞很順利地被接受與採用，順而導引出多元的操作模式。

其次，近來政府社福預算大幅增加，造成財政負擔相當沉重。因此，如何減少補助且又能照顧弱勢者的生活，以及如何盤整社會資源與民間協力創發新型態的實物給付模式，皆是政府建構完善社會安全網所應思考的重要課題。而食物銀行的作法隱約可作為問題解決的政策工具，使得食物銀行的議題逐漸獲得各方矚目。

是之，台灣食物銀行的發展可從民間與政府兩個角度進行探討。首先，在民間方面，台灣全民食物銀行以「資源不浪費 台灣無飢餓」為宗旨，是全球食物銀行聯盟的會員之一。其作法係妥善整理分類來自量販店、食品製造商、公

司或個人捐贈的物資，並將其分配至近貧窮線邊緣戶，提供補充性的生活所需，以減少食物浪費（王秀燕，2013：232；社團法人台灣全民食物銀行協會，2018）。另外，2011年中華基督教救助協會成立「1919食物銀行」，服務對象包含因天災、重大意外而陷入經濟困境的急難家庭，以及單親、外籍配偶、隔代教養、身心障礙、獨居老人、中低收入等經濟弱勢的家庭。服務模式則有志工親送食物包、區域性/社區型實體食物銀行，以及結合倉儲、實體店、惜食處理、中央廚房與培力教室的食物銀行園區型（社團法人中華基督教救助協會，2018）。

此外，也有部分非營利組織的食物銀行專門以兒少作為物資供給對象。基督教芥菜種會則從兒少家庭服務當中看到弱勢者對於食物與物資的需求，遂以「一縣市一轉運站，一鄉鎮區一社區食物銀行」為目標，逐步在全台設立北、中、南、東的物資轉運站以及近450處社區服務據點，建立無飢餓社區網絡，以南投縣來說，芥菜種會的社區食物銀行據點設於埔里鎮的以便以謝社區食物銀行（基督教芥菜種會，2018）。又如，2011年創立的安得烈慈善協會，針對15歲以下的弱勢家庭孩童，每月提供一箱嬰兒食物箱或膳糧食物箱；另外，也對於重症、罕病、腦麻等特殊身體狀況的弱勢家庭兒少，也配合其醫療需求提供一箱專案食物箱。在安得烈的食物箱當中，均附上協會的鼓勵信與兒童刊物，透過文字給予孩童溫暖與關愛，建立孩童積極、正向與良好的品格（社團法人中華安得烈慈善協會，2018）。

隨著國內食物銀行日趨蓬勃發展，食物銀行聯盟體系也陸續成立。2014年1919食物銀行、台灣全民食物銀行、安得烈食物銀行、青年和平團食物銀行、紅十字會台中市支會、南機場臻佑祥食物銀行等六家食物銀行共同成立「食物銀行馨聯盟」以資源共享、資訊共享、物流共享、救災互助、社區經營、食安立法、人道關懷為訴求，建構跨區域的食物銀行網絡（謝明媛，2014：33）。2016年台中也成立台灣食物銀行聯合會，結合1919食物銀行、安得烈食物銀行、紅十字會台中市支會及高雄市慈善團體聯合總會等全國近40家食物銀行，以「貧困濟助，減少食物浪費，建構無飢餓網絡」為宗旨，建構全國食物銀行資訊系統，發展社區型食物銀行，並推動結合連鎖超市與志工烹煮分送的「續食計畫」（台灣食物銀行聯合會，2018）。

而在政府推動食物銀行方面，根據李美珍與李璧如（2015：18-19）的研究，2015年國內共有20個縣市政府辦理「實物給付」相關方案，整體受益人次達60萬人次。這些方案可歸納為三種作法：第一，實物倉儲式，亦即結合公所、企業與慈善團體募集資源，定期或不定期提供物資給受助者；第二，食物券式，也就是發放食物券由受助者前往鄰近超商或餐廳進行餐食兌換；第三，則是資源媒合式，由縣市政府主動串連民間資源，成立物資平台，提供受助家庭物資或食品需求。

在各個地方政府中，台中愛心食物銀行的經驗頗具代表性。台中愛心食物銀行於2010年開辦，援助的家庭以邊緣戶為主，申請資格不論其戶籍是否在台

中市，只要居住在台中市皆可申請。在組織運作上，設有一處行政中心與二十六個補給站，採每月發放並結合志工定期至案家關懷訪視。另外，台中愛心食物銀行也成立綠川實體食物銀行，依照家庭人口數發放 1000 至 2000 的點數，讓受助者可以直接到綠川店選取物資（王秀燕，2013：235；陳湘晴，2015：63；謝明媛，2014：33）。基本上，地方政府推動食物銀行可以減輕弱勢家庭的經濟壓力，也彌補現行以金錢補助的社會救助體系之不足（黃全慶，2015：272）。

其實，過去幾年來國內結合便利商店掀起餐食券風潮，但礙於政策行銷、稽核機制與需求認定等配套尚不健全，使得推動成效仍有相當程度的進步空間（謝明媛，2014：31）。於是，行政院與立法院也嘗試推動食物銀行或實物給付的法制化，例如 2013 年立法委員林佳龍就提出《食物銀行法》草案，建構適合食物銀行發展的法規環境。其後，2016 年行政院通過《社會救助法》部分條文修正草案，增訂「實物給付」專章，一方面回應民間推動實物銀行的訴求；另一方面也強化並擴大社會救助體系。這些立法的目的都在期盼藉由更完整的法制規範，以減稅與免責的方式，鼓勵企業投入，並發展食物銀行資訊整合平台（謝明媛，2014；賴品瑀，2016）。儘管目前中央政府的立法工作尚未完成，不過已有地方政府率先通過自治法規，亦即臺中市政府於 2016 年公布《臺中市食物銀行自治條例》，明文規定受助戶範圍、公私協力方式，以及社會、衛生、教育與農業等局處之角色功能（曾蕃霓，2017：174-175）。

### 三、食物銀行相關研究

在國內，儘管食物銀行的實務發展蓬勃，然而相關研究仍不多見。黃全慶（2015）從國外食物銀行的發展經驗，析探食物銀行快速擴散的原因。對於國內食物銀行的服務定位與運作，他認為不論是受益對象、運作目的、需求認定、服務途徑、附加功能等面向都尤待進一步的釐清；他更提醒國內食物銀行的運作應提供個別化與匿名化的服務，減少案主恥辱與被標籤的感受，並思考如何提供案主參與機會，增加案主的社會參與感。

陳湘晴（2014）以公私協力的觀點，從目標、資源、行動與規範等四個面向，探究台中市府與在地非營利組織如何順利推動愛心食物銀行計畫。他發現，在目標方面，公私雙方皆致力解決民眾溫飽問題，並強調資源不浪費的理念，順而攜手合作形成夥伴關係。其次，在資源方面，公私雙方各自提供其優勢資源，建構資源互助系統，例如市府率先挹注部分資金，委託非營利組織管理實體食物銀行，而非營利組織在執行過程中同時運用本身能力，持續招募志願人力並募集社會善心或多餘物資。復次，在行動面，市府規劃整體運作體系，包括成立單一窗口的行政中心，整合物資調配與個案資料平台，尤其減少受助者重申請所造成的資源浪費問題；此外，市府也串連相關非營利組織委外設立兩處實體食物銀行與 26 處發放站，並連結冷凍公司與物流公司，提供倉儲和物流運輸。最後，在規範面，公私雙方基於互惠、平等與尊重的價值，建立

對等的合作關係，建立可持續性的夥伴關係。整體而言，雖然台中愛心食物銀行計畫已有相當不錯的成效，但若要進一步強化服務體系，非營利組織的志工管理與企業協力物流配送等課題都需要持續檢視，以發展更穩定的服務輸送體系。

許育嘉（2015）同樣以台中市愛心食物銀行進行研究，他除了以公私協力的觀點探討愛心食物銀行之組織、功能與互動關係外，更藉由 Van Meter 與 Van Horn 的政策執行分析架構，析探愛心食物銀行的執行現況。他發現，儘管協力雙方對政策目標的看法一致，但是組織之間對彼此的定位仍有許多地方有待磨合。在資源配置上，經費、物資、人力、教育訓練、物流、倉儲、資訊系統以及個案轉介服務等面向環環相扣，每一環節都會影響整體計畫效能，需要持續性的檢視。另外，合作雙方的執行規範應立基於一套標準作業程序之上，並藉由溝通平台與資訊透明，強化正式與非正式的規範。至於食物銀行法制化以及民眾對食物銀行理念的接受程度，都是持續影響食物銀行體系運作的關鍵外環境因素。

除了國內食物銀行的個案分析外，也有研究者探討國外食物銀行的成效與態樣。賴偉良（2014）藉由 31 位接受澳門食物補助計畫的受助者訪談資料，分析澳門推動食物補助計畫之成效。他發現，第一，受助者接受食物援助的主要原因為社福津貼不足以及因單親、健康狀況不佳而失業無法工作。第二，受助者獲得食物援助不僅能減少基本生活開支，對於精神壓力的舒緩亦有助益；至於何謂食物足夠，受訪者希望能夠滿足他們早、午、晚三餐所需。對於澳門的服務模式，他建議未來應可改以購物券發放的方式，讓受助者前往超市購買，增加他們的自主性。而對於現行食物包的發放，應考量受助者的家庭特性（如嬰兒、兒童、青年、成年、長者），提供不同樣態的食物包，並且定期安排交流會議，讓受助者有反應服務運作意見的機會。

黃全慶（2018）探討馬來西亞與新加坡六個食物銀行之運作。經比較後發現：在食物類型方面，馬國多以新鮮食材為主，而新加坡則多提供乾糧類居多。在財務自主方面，除了馬國的檳城食物銀行是由政府編列預算成立，其餘五個皆由民間募款來支撐組織運作。再者，不論是馬國或新加坡，皆可募集大量新鮮蔬果，顯見大型超市合作意願高，而且皆能動員大量志工，參與多次的物資收集與發放工作。

在新馬兩國的食物銀行當中，馬來西亞的克切拉香積櫛（Kechara Soup Kitchen, KSK）頗值得關注。KSK 的總部設於吉隆坡，在不仰賴政府的經費補助下，由民眾與企業捐款來支撐組織開銷。在運作上，每月約可收集 20 噸的食物，分送社福機構並提供給邊緣戶或街友，同時解決食物浪費與社會援助的問題。至於邊緣戶的申請與發放，則依據其家庭收入、水電費、家庭設備、冰箱與廚房使用情形進行審核，由志工每月至少一次將物資直接送到邊緣戶的家中，同時進行關懷訪視。另外，KSK 也提供義剪、醫療、兒童遊憩及就業服務等其它社會服務（黃全慶，2018）。

在國內食物銀行的研究仍是新興議題，有待開展；相對地，國外的研究結果就相當豐碩。Tarasuk 與 Eakin (2003) 運用民族誌的觀點，探究加拿大安大略省 15 個食物銀行的運作。他們發現，這些食物銀行多由教會、非政府組織或社區組織所成立，每週提供 2 至 3 次的物資。儘管有些食物銀行雇用全職人員，但多數仍透過志工參與來維繫食物銀行的運作。物資的來源，多是被動由企業與大眾捐贈，不過也有些會主動請求相關單位捐贈物資。至於受助者的申請則必須提供身份證、居住、所得與支出的基本證明，並且經過面談後才能確立其是否符合申請資格。當受助者申請通過後，原則上會提供足以維持二至三天生活所需的物資量。另外，有些食物銀行尚且提供職業訓練、住房與二手衣物等額外的社會服務。其次，有關食物銀行的需求回應，他們歸納有二：其一，受助者的需求源於長期低所得收入所致，食物銀行無法全然回應這些受助者的物資需求，僅提供補充性的服務。其二，食物銀行應著重於立即性地免於飢餓之需求，以舒緩飢餓問題作為組織定位。對此，他們認為食物銀行的物資品項與數量，將限制食物銀行能否充分回應受助者的需求。亦即，若食物銀行物資擷取能力有限，僅提供有限的捐贈品項，此時食物援助只是象徵口號，未必有辦法確實回應申請者的需求。

Willows (2006) 分析亞伯達大學食物銀行提供給所屬高中職學生的食物籃發現：2003 至 2004 年期間，總計援助 630 位學生。受助學生每兩週可獲得一次食物籃，每一籃約可維持四天的食物量，包含乾貨、罐頭與生鮮食品。若進一步換算成加幣，一人份的食物籃約值 30 元加幣、兩人份則值 58 元加幣。在營養成份的估算上，一人份的食物籃，每天可提供 2461 至 3062 卡路里，其中 8% 為脂肪、19% 為蛋白質、73% 為碳水化合物；兩人份的食物籃，每天可提供 1654 至 2053 卡路里，18% 為脂肪、18% 為蛋白質、64% 為碳水化合物。儘管在卡路里的提供尚且足夠，但營養成分的脂肪比例仍稍嫌不足。

Tarasuk 等人 (2014) 以電話調查蒐集加拿大五個城市共 340 個食物銀行，探討這些組織發現，這 340 個機構每月共服務近 14 萬人次；組織型態上，有 58% 屬於宗教組織，其餘則屬公共組織（如公立健康中心或大學）；有 69% 的機構有 10 年以上的運作經驗。

### 參、行動機制、網絡與績效

2014 年 5 月南投縣政府為避免臨時發生變故或遭逢失業的弱勢家庭，因物資短缺，三餐無以為繼面臨飢餓，正式啟動食物銀行計畫，以「餐食（券）援助」、「食物援助」、「物資援助」多元服務方式，建構在地化補充性食物輸送體系（南投縣政府社會處，2014：9）。基於便民及可及性，只要服務對象有援助需求與居住事實，不論其戶籍是否在南投縣，皆可申請食物援助服務；另外，受助家庭於外縣市就學就業的子女以及非設籍南投縣的遊民，同樣也可以申請服務（南投縣政府社會處，2014：17、20、26）。

在食物援助方面，主要提供主食類食物，數量的多寡由各鄉（鎮、市）公所評定按期發給食物之個案，考量家庭人口數、交通及物資品項等因素，採行一周、雙周或一個月使用量，辦理物資發送（南投縣政府社會處，2014：26）。惟為避免社會捐贈之物資品項和數量不足，縣府也補助各鄉（鎮、市）公所約 18 萬元的物資採購費用（南投縣政府社會處，2014：28）。

2017 年 7 月，南投縣政府持續擴大食物銀行服務安全網，乃以勞務委外方式將南投縣 13 鄉鎮劃分為烏溪線（仁愛鄉、魚池鄉、埔里鎮、國姓鄉、草屯鎮、中寮鄉）與濁水溪線（南投市、名間鄉、鹿谷鄉、竹山鎮、集集鎮、水里鄉、信義鄉），分別設立烏溪線站與濁水溪線站食物銀行。而暨南大學也參與投標，經評選後，負責烏溪線食物援助服務計畫；並於 2018 年及 2019 年連續兩年接受委託推動該計畫。

截至目前暨大已承接該計畫近兩年的時間，對於食物銀行的建置及服務執行已有初步的經驗，以下即從據點設定、個案服務、物資捐助與創新議題等面向，闡述如何從零到一，逐步建構食物銀行的網絡。

### 一、據點設定

基於交通物流、社福網絡與物資辦公空間等因素考量下，暨大將烏溪線站設置於「暨大老人互助實驗社區暨學習據點（菩提長青村）」。目前該場域由暨南大學向台糖公司承租土地，並與南投縣長青老人服務協會共同實驗「社群經濟下的老人互助創新模式」。基本上，該場域位於國道六號埔里第二出口處，對於物資運送上有交通便捷之優勢，可適時支援烏溪沿線各鄉鎮之物資發放服務。再者，就社福網絡來說，過去 18 年來，該老人互助實驗區（菩提長青村）累積豐富的在地社福資本與關係網絡，有助於對暨大推動食物援助計畫。

### 二、行動前的資料分析

本研究為促使後續行動更具服務效能，由社工系黃彥宜教授協助估算烏溪沿線六鄉鎮各村里之邊緣人口剝奪指數。該指數主要透過各人口指標（所得稅資料+65 歲以上老人+原住民+國中以下學歷成年人+獨居老人+身障+中低收入+急難救助+弱勢兒少緊急生活扶助)的 z 值，再予以加總而得。經統計發現國姓鄉與仁愛鄉的指數較高，意味者後續行動時，應優先了解這兩個鄉的家戶食物需求，讓食物資源能夠妥善嘉惠於這些剝奪指數較高之鄉鎮。



烏溪線邊緣人口剝奪指數示意圖(未含所得)

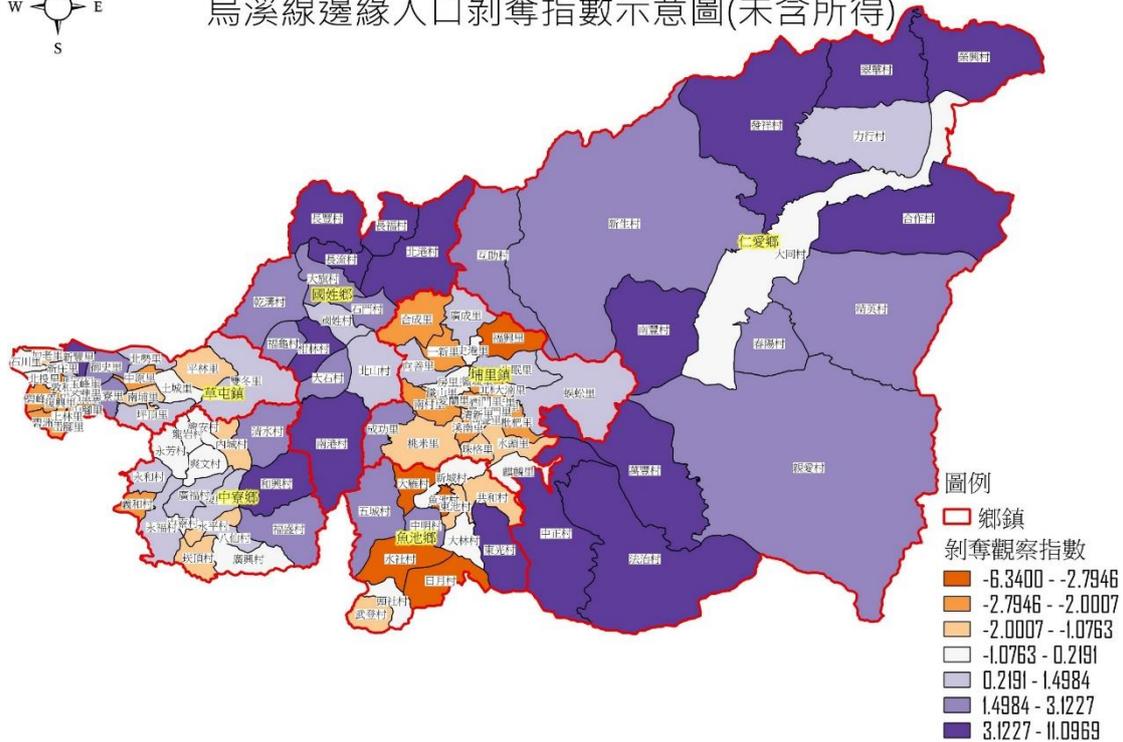


圖 1 烏溪線各村里人口剝奪指數

## 二、管理流程

經過兩年的實務運作，食物銀行的流程應包括社工個案管理端與行政物資管理端。首先，在社工個案管理端方面，依據個案主動申請或單位轉介個案，由社工員進行個案的需求評估；再依照評估結果決定開案與否，並確認個案所需之物資，並於每月一次連續發放三次物資之後，進行追蹤評估，了解個案生活是否已改善，從而決定是否持續服務或逕自結案。

其次，行政物資管理端主要負責物資的進出管理，而物資來源除了縣府提供的採買經費外，尚包括縣府轉介與相關單位直接捐贈的物資。之後，於點收登錄階段，再依照社工端評估個案的物資需求，一一分裝每一個案所需的物資，讓社工進行物資發放。相對而言，如果受贈的物資並非是個案所需要的物資時，則轉至共享平台，供其它社福團體索取，讓社會多餘與善心物資得以確實流通。

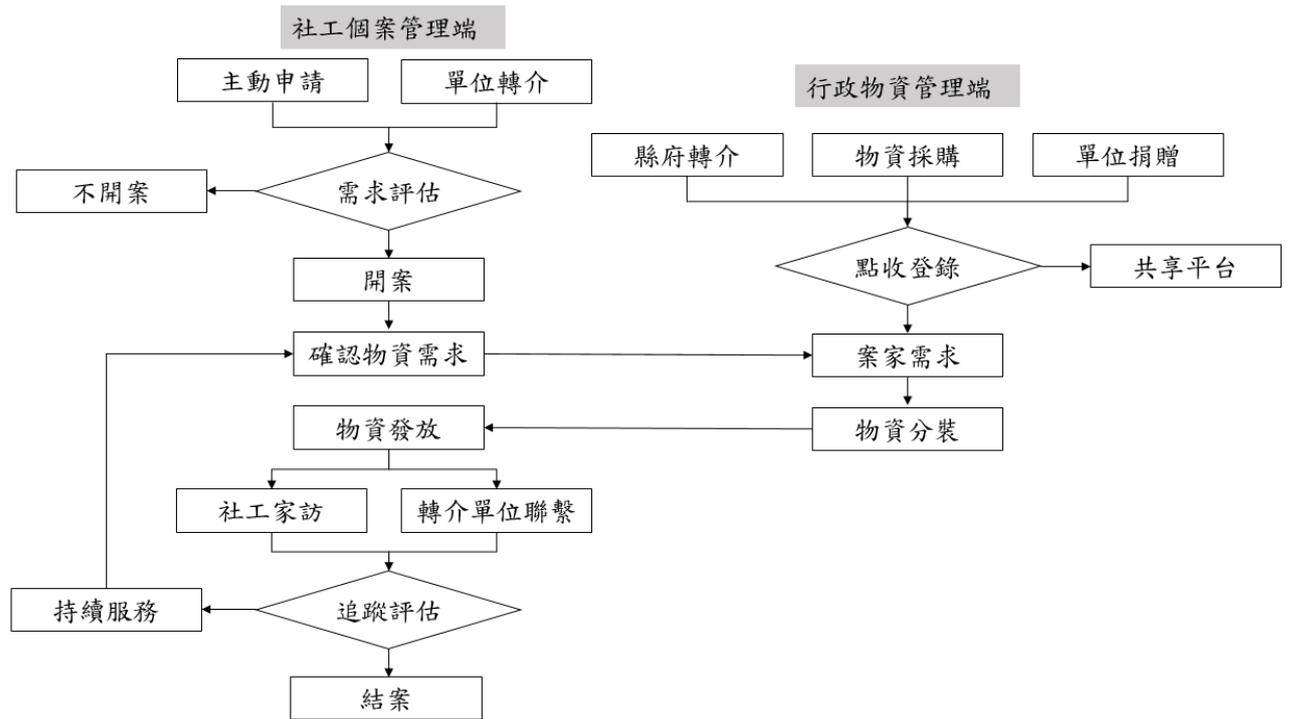


圖 1 烏溪線站之管理流程

資料來源：本研究

### 三、個案管理

烏溪線站的個案來源包括，1.自行申請：個案主動聯繫，由社工員進行評估。2.單位轉介：由鄉（鎮）公所、村里辦公處、社區發展協會、社福團體與學校單位轉介個案。第三，主動開發：由社工主動訪視村里，開發個案。在確認個案之後，由社工員每月評估案家需求，待每週統整的物資購買到齊後，再透過協力組織發放食物袋。原則上每一案家得連續服務三次，達三次者，由社工員重新評估案家是否結案或持續提供服務。

為了要掌握個案情況，確實進行個案管理，並兼顧社工員的主責案量之下，烏溪線站開始思考個案分類；從而依照不同類型，協助社工追蹤個案接受服務後的改變。圖 2 為個案分類，烏溪線站在推廣食物援助服務後，部分個案因為看到傳單或臉書而主動申請，另有部分個案則是相關單位轉介。由於食物援助是烏溪線站的成立目的，因此「確認並回應個案的物資需求」是烏溪線站的核心任務。在確認個案需求上，只要是主動申請的個案，皆由社工員每季親自訪視一次。

另外，單位轉介的個案方面，如果轉介後，轉介單位就不再提供服務，即由烏溪線站社工接手進行每季親訪。相對地，如果轉介後，轉介單位仍持續提供相關服務，為了避免個案因接受不同服務而讓不同社福團體重複訪視，造成個案的困擾，烏溪線站的物資提供就成為轉介單位的輔助服務，而對於個案物資需求則藉由轉介單位的主責社工進行了解。至於個案分類流程當中，特別區

分是否有特殊需求，一方面在了解個案物資使用的情況；另一方面也讓烏溪線站的物資管理端，能統計大宗特殊需求，嘗試媒合社會多餘或善心物資。

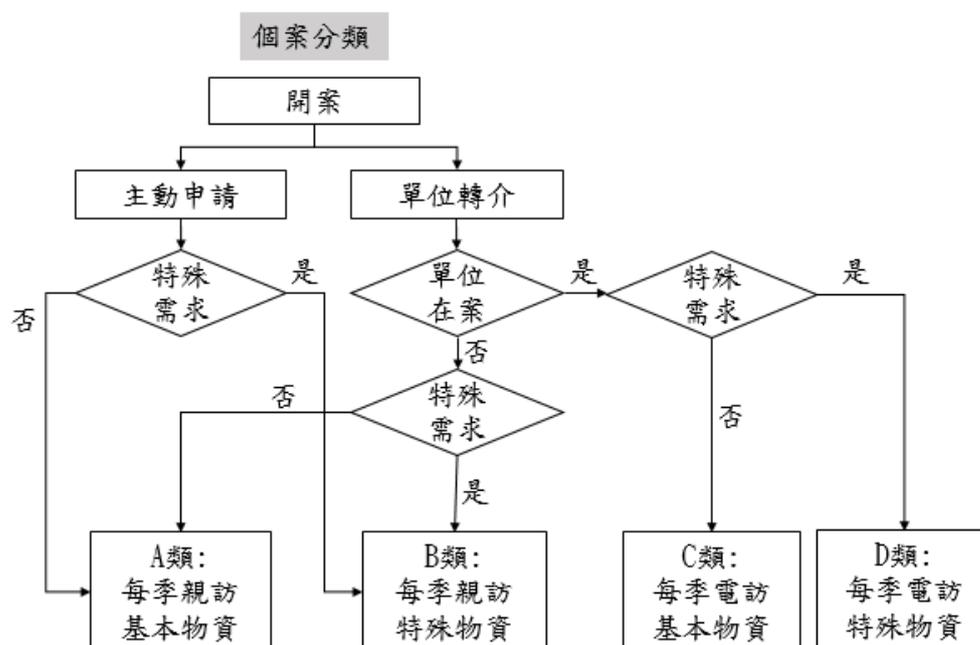


圖 2 烏溪線站個案分類

資料來源：本研究

縣府在 108 年的委外案中，社工員從原本的一名增加為兩名。以 108 年 2 月為例，在案的 180 戶當中，A 類每季親訪且物資無特殊需求的有 83 戶佔 46%、B 類每季親訪而物資有特殊需求的有 48 戶佔 27%、C 類每季電訪且物資無特殊需求的有 26 戶佔 14%，至於 D 類每季電訪且物資有特殊需求的則有 23 戶佔 13%。換言之，由社工親訪的 A 與 B 類個案共計 131 戶佔 73%，平均一位社工負責 60 戶左右的個案；另外，有特殊物資需求的 A 與 C 類則有 109 戶，佔 60%，顯然烏溪線站的服務運作相當重視不同個案的物資需求。

附帶一提，個案的特殊需求以嬰幼兒及長輩的奶粉和尿布為大宗，這部分亦是社會上較少捐贈的物資，主要以縣府提供的採買費進行添購。未來似可盤點特殊需求，透過縣府或烏溪線站本身的網絡，募集特殊需求物資，以持續減少或更有效利用縣府採買預算。

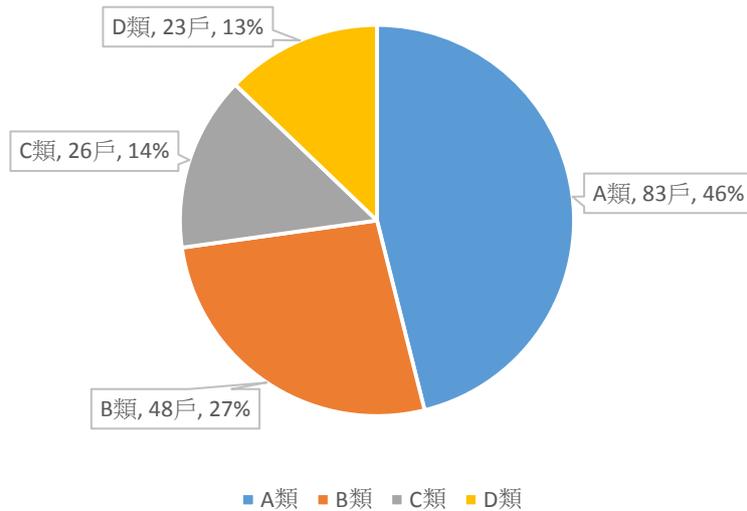


圖 3 108 年 2 月烏溪線站個案類型比例

以服務需求而言，基本上，依照不同案家或連結單位，而有不同的物資提供模式。舉例來說，執行團隊拜訪龍眼林協會過程中發現，龍眼林社區已經有建構完善的弱勢供餐服務，但僅提供中餐時段，對此在龍眼林的食物需求就可以提供早餐的奶粉或麥片，以補足弱勢家庭早餐需求問題。

此外，由於烏溪線站服務範圍涵蓋六鄉鎮，幅員遼闊。為增進物資發放效率，並創造在地協力契機，執行團隊也主動與中投有線電視合作，結合其工程車維修路線，協助遞送物資，逐步建構物流網絡。

#### 四、服務績效

在服務績效方面，106 與 107 年的個案服務總人次分別為 1862 人次與 6242 人次，一年多的執行期間總計 8104 人次。有關每月平均服務人次方面，從 106 年平均每月 310.3 人次，至 107 年增加為平均每月 520.2 人次。基本上，自 106 年七月開始承接起，約莫在一年後（即 107 年七月），烏溪線站的每月穩定服務 620 人次，約 180 戶左右（如圖 4）。

以 107 年 12 月為例，國姓鄉的服務人次最多，達 214 人次；其次為埔里鎮的 178 人次；復次為仁愛鄉的 127 人次，至於魚池鄉、草屯鎮與中寮鄉則有 34 至 39 人次左右。這個結果除了反映暨大長久累積的埔里社群能量外，也相當程度在回應計畫執行前的六鄉鎮邊緣人口剝奪指數的分析結果，將社會資源移轉至邊緣人口較多的鄉鎮（如圖 5）。

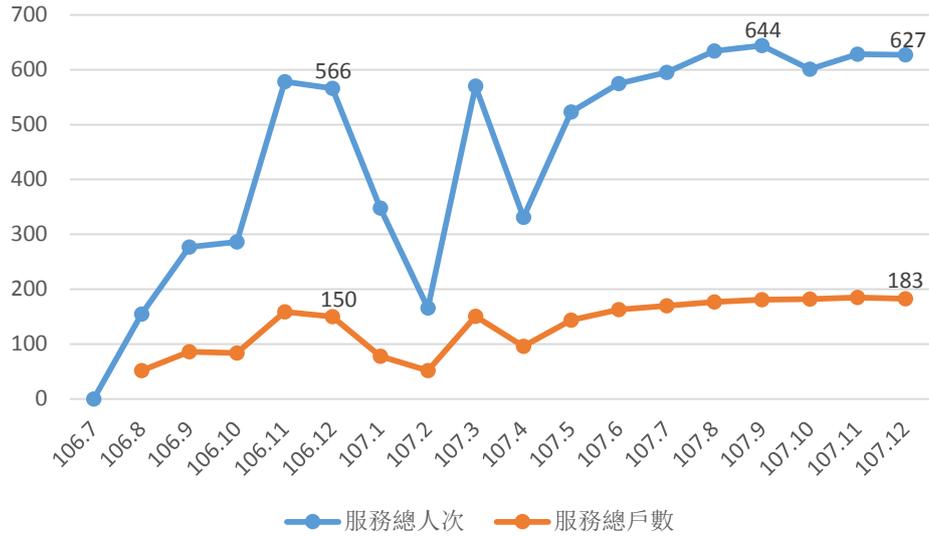


圖 4 106 至 107 年烏溪線站服務人次與戶數  
 註:107 年 4 月服務總人次驟減與國姓國中的個案總清查有關。  
 資料來源:本研究。

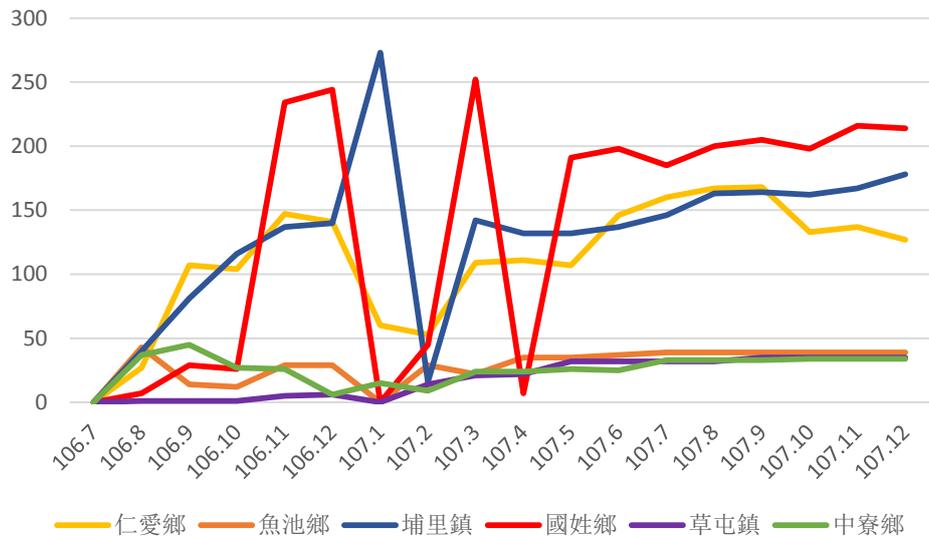


圖 5 106 至 107 年烏溪線站六鄉鎮的服務人次  
 資料來源:本研究。

表 1 106-107 烏溪線站個案轉介來源

鄉鎮	轉介來源	戶數
仁愛鄉	南豐社區發展協會	21
	仁愛鄉原住民族家庭服務中心	15
	法治國小	3
	眉溪互助會	5

	仁愛鄉公所	15
	埔里及魚池區原住民族家庭福利中心	4
	台灣省甘霖功德會	1
	南投縣政府	2
	主動申請	1
	台灣世界展望會埔里中心	1
	東岸部落促進產業發展協會	4
	總數	72
魚池鄉	魚池尖社區發展協會	11
	南投縣智障者家長協會	2
	魚池鄉公所	12
	南投縣福祿壽關懷協會	1
	總數	26
埔里鎮	主動申請	19
	南投縣單親家庭福利服務中心	5
	社團法人彩虹雙福協會	9
	南村社區發展協會	5
	埔里基督教醫院	1
	埔里及魚池區原住民族家庭福利中心	2
	南光國小	1
	社團法人南投縣青年返鄉服務協會	12
	財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會	1
	南投縣政府	2
	總數	57
國姓鄉	南投縣智障者家長協會	3
	國姓鄉愛心慈善志工隊	26
	國姓鄉公所	9
	國姓國中	34
	少年輔導委員會	1
	國姓農會	4
	創世基金會	2
	南投縣政府	3

	總數	82
草屯鎮	南投縣政府	3
	坪頂國小	5
	社團法人耆樂社會福利發展協會	2
	社團法人南投縣青年返鄉服務協會	1
	南投縣更生保護協會	1
	總數	12
中寮鄉	龍眼林福利協會	11
	社團法人南投縣青年返鄉服務協會	4
	家庭照顧者諮詢服務中心	1
	總數	16

## 五、物資捐助

從實務上，受贈物資來源主要有二：其一為縣府轉介，包括縣府轉介的期交所金融有愛食物行（家樂福）、統一企業社會福利基金會與樂金生活健康股份有限公司等 13 個單位或個人。其二為單位直接捐贈至烏溪線站，包括南投青年返鄉服務協會、阿梭哥國際有限公司、南投縣長青老人服務協會與、甘霖功德會等 12 個單位。如果將這些受贈物資換算成市價，縣府轉介的物資從 106 年的 248,587 元，增加至 107 年的 828,002 元；而單位捐贈的物資從 106 年的 208,676 元，增加至 107 年的 408,883 元。因此，就兩年的總額而言，也從 106 年的 457,263 元，增加至 107 年的 1,236,885 元。從縣府委外的角度而言，一年半以來，烏溪線站創造出 1,694,121 元的物資金額，是縣府當初進行委外規劃時，意想不到的委外績效。

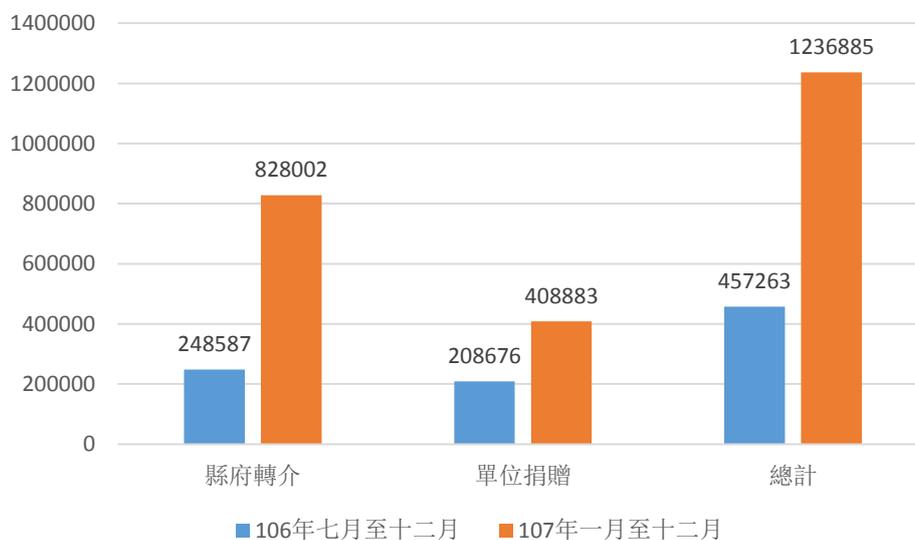
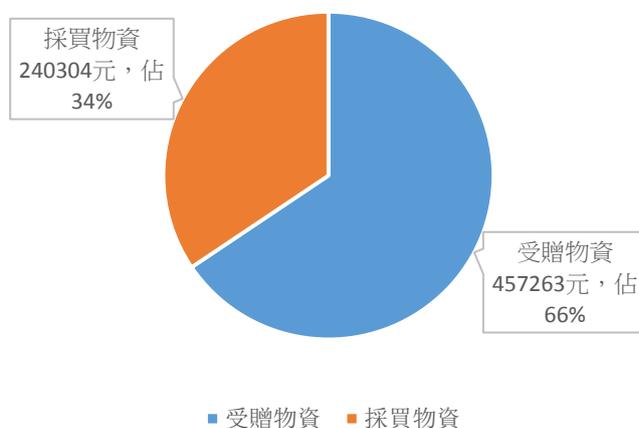


圖 6 106 至 107 年受贈物資來源與市價換算

資料來源:本研究。

個案的物資來源除了縣府的契約採買費用外，暨大也持續連結地方組織，一方面充實物資；另一方面也減少資源浪費。就烏溪線站提供給弱勢家庭的物資來看，106 年約 66% 是受贈物資、34% 則透過縣府委外經費採買物資；而在 107 年受贈物資佔總物資的比例略增至 70%，而縣府委外採買的物資則佔 30%。這顯示，即便這是縣府的委託計畫，烏溪線站並非全然仰賴縣府的採買經費來添購物資，而能結合並運用社會多餘及善心資源，重新分配資源，減少資源浪費的問題。

106年七月至十二月物資來源比例



107年一月至十二月物資來源比例

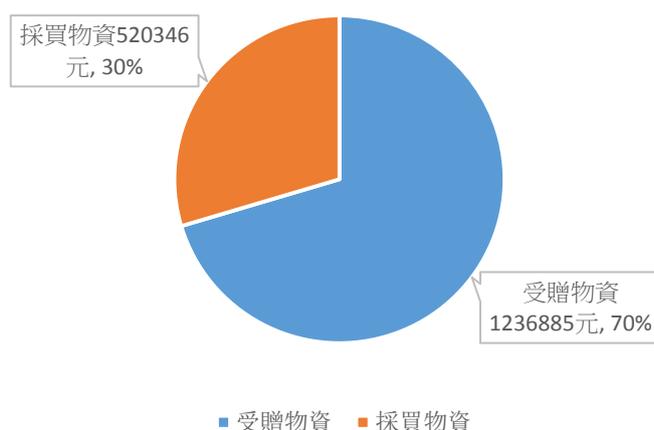


圖 7 106 至 107 年物資來源比例

資料來源:本研究。

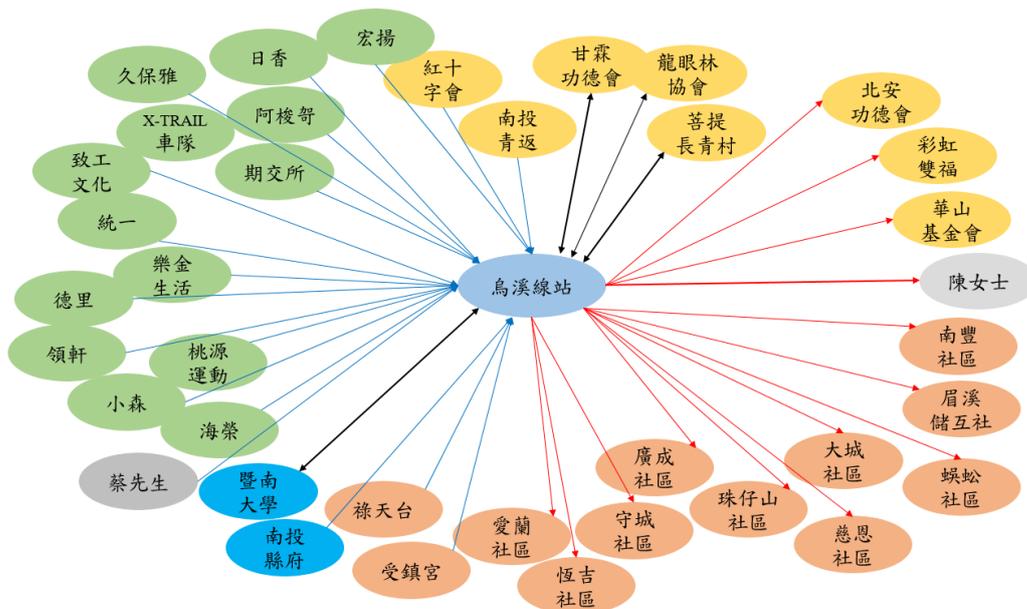


圖 8 烏溪線站物資進出網絡圖

資料來源:本研究。

另外，從行動過程中發現，每年八月普渡與年末的冬令時節是社會物資最多的時間，使得弱勢家庭的食物提供管道較多，相對地，就烏溪線食物銀行在物資採買與供給迫切性就較低。

## 六、創新議題

暨大團隊本除配合縣府召開定期聯繫會報外，也主動盤點行動議題，邀集公所與社福單位舉辦聯繫會報，持續建構食物援助之供需網絡。舉例來說，2017年11月份的聯繫會報，討論食物銀行申請表單修訂與邊緣戶之認定標準，前者建議刪除補助金額、新增祭祀用品與開伙與否的備註；後者則建議邊緣戶可鎖定在：曾申請社會福利資格但未通過之案家。另外，在2018年6月的聯繫會報則討論埔里社會救助平台建置構想，與會社福團體認為平台建構有其必要性與迫切性，建議後續能以網站或APP的形式，發展在地供需平台<sup>2</sup>。

除了透過聯繫會報推動創新議題之外，由於本計畫也銜接暨大課程，讓學生共同投入食物銀行的物資整理與發放的服務過程，藉此讓同學能夠了解食物銀行第一線運作場域之議題，並從中思考未來如何運用其各自的專業知能投入食物場域運作。目前已結合通識教育中心的社會參與式課程與社會工作學系的方案設計與評估課程，分別探討六鄉鎮供需網絡創新服務與以國中小為場域的服務分站建構，促進烏溪線站的服務創新。

<sup>2</sup>安得烈銀行與台灣大哥大曾合作設計食物銀行APP（謝明媛，2014：32）。

## 肆、結語

從暨大的行動經驗來看，由於食物銀行的運作涉及多個環節，必須仔細串連，包括食物救助資訊網絡的建立、需求家戶個案的確認、食物購置與募集、食物發放的物流管理、需求家戶的後續追蹤。暨大作為網絡促進者，就必須整體關照各個面向協力夥伴的期待與需求，方能持續透過協力網絡達到社會援助之目的。再者，不同網絡行動者的需求也會隨著時空與事件的發展而動態改變。因此，如何持續探究與回應各個行動者的需求，乃至於面對創新議題連帶產生的網絡規模擴大的問題，都是暨大團隊將會面臨的挑戰。

另外，就功能而言，食物銀行不僅有社會救助與減少浪費的功能。若一地設有食物銀行，其於緊急災難發生時，也可就近將物資運送至災區，提供給受災居民即時的食物援助，避免社會過度提供資源，造成災區的「二次災難」（謝明媛，2014：29）。暨大位於南投埔里曾經歷九二一大地震，更能深刻感受天災發生後，緊急援助的重要性，而暨大做為在地大學如何透過食物銀行發展災難援助體系，亦是暨大團隊必須在行動中同時思索的議題。

最後，對於南投縣政府推動食物銀行之建議，似可第一，重新檢核個案評估表，增加是否願意接受祭祀物資欄位，另外由於後續個案資料必須建置於縣府社會資源系統，因此也需要詢問案主之個資是否同意建置。第二，建構食物銀行之服務績效多元指標，目前僅以服務人次作為績效指標似有不足，建議可以增加網絡連結、服務宣傳、個案再轉介等服務指標。第三，依據鄉鎮特性，發展符合在地之食物供需網絡。表面上，南投縣各鄉鎮都以農業為主，不過它們的地理、產業、交通、公所能量等條件仍有不同，後續似可持續建構以鄉鎮為特性之食物供需網絡。第四，建議縣府可持續透過委外方式，強化服務品質，同時對於大學參與服務提供給予持續性的支持，尤其在研究面似可進一步規劃相對應的委託研究，從而發展南投縣府推動食物銀行之創新模式，譬如物資管理及運用辦法、重大災難時物資提供模式、結合地方農業的物資互助平台。

## 參考文獻

- 王秀燕，2013，〈搭建過剩與匱乏橋樑：臺中市愛心食物銀行的實施經驗〉，《社區發展季刊》143期，頁231-242。
- 台灣食物銀行聯合會，2018，關於我們，  
<https://www.atf.tw/atf/public/about/list/>，檢索日期：2018/03/02。
- 朱景鵬、朱鎮明，2013，〈公共治理思潮下之我國地方治理〉，《公共治理季刊》1卷1期，頁84-98。
- 江大樹、陳文學、張力亞，2014，〈大學引導型的地方協力治理：埔里宜居城鎮轉型案例分析〉，《研習論壇》，第162期，頁14-29。
- 吳明錡，2018，〈大學社會責任之實踐〉，《國土及公共治理》6卷1期，頁62-67。
- 呂育誠，2012，〈跨域治理概念落實的挑戰與展望〉，《文官制度季刊》4卷1期，頁85-106。
- 李美珍、李璧如，2015，〈我國社會救助之推動與展望〉，《社區發展季刊》151期，頁4-27。
- 社團法人中華安得烈慈善協會，2018，安得烈食物銀行計畫，  
<https://www.chaca.org.tw/?aboutus=service>，檢索日期：2018/03/02。
- 社團法人中華基督教救助協會，2018，食物銀行介紹，  
<https://www.ccra.org.tw/foodbank/foodbank.aspx>，檢索日期：2018/03/02。
- 社團法人台灣全民食物銀行協會，2018，台灣全民食物銀行，  
<http://www.foodbank-taiwan.org.tw/home/>，檢索日期：2018/03/02。
- 南投縣政府社會處，2014，南投縣食物銀行援助計畫【餐食援助、食(實)物援助、民生物資援助】常見問題問答集，  
<https://www.nantou.gov.tw/big5/downloaddetail.asp?mcid=83218>，檢索日期：2018/03/02。
- 高毓露，2014，〈食物銀行發揮人性光輝〉，《禪天下》114期，頁18-21。
- 基督教芥菜種會，2018，社區食物銀行，<https://www.mustard.org.tw/tab/937>，檢索日期：2018/03/02。
- 梁庚堯，1979，〈南宋農村的經濟協調〉，《臺大歷史學報》06，頁93-116。
- 許育嘉，2015，〈台灣食物銀行的發展與執行現況—以台中市愛心食物銀行為例〉，世新大學行政管理學系碩士論文。
- 陳文學、邱韻芳，2017，〈大學協力下的部落治理—以暨南大學參與眉溪部落為例〉，《台灣原住民族研究學報》，第7卷第1期，頁1-26。
- 陳金貴，2013，〈治理之理論與發展〉，《公共治理季刊》1卷1期，頁25-36
- 陳彥錚、劉明浩、陳文學，2016，〈打破學習邊界，塑造鄉鎮價值：暨大通識R立方學程的理念與設計〉，收於宋秀娟主編《大學通識教育典例：整合性典範理念與實務範例》，彰化縣：大葉大學，頁241-257。

- 陳湘晴，2014，〈政府與非營利組織之協力關係：以台中市政府愛心食物銀行為例〉，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 曾冠球，2011，〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》3卷1期，頁27-52。
- 曾蕃霓，2017，《社會救助》，台北市：洪業。
- 黃全慶，2015，〈邁向多元化、去標籤化的食物銀行〉，《社區發展季刊》150期，頁264-274。
- 黃全慶，2018，〈馬來西亞與新加坡食物銀行〉，發表於臺中市政府社會局主辦「2018食物銀行網絡發展交流研討會」，2018.10.26-27，地點：臺中市。
- 蒲琦佩，2016，法國通過反浪費食物法草案 禁止大型超市丟棄食物，<http://e-info.org.tw/node/113215>，檢索日期：2018/03/02。
- 蕭富元，2013，〈新良食運動〉，《天下雜誌》519期，  
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5048262>。檢索日期：2018年4月6日。
- 賴品瑀，2016，〈盼解決剩食問題 「食物銀行」草案捲土再來〉，<http://e-info.org.tw/node/116449>，檢索日期：2018/03/02。
- 賴偉良，2014，〈澳門短期食物補助服務的成效與受助者分析〉，《澳門研究》4期，頁57-68。
- 謝明媛，2014，〈官民合作共建食物銀行聯網〉，《禪天下》114期，頁28-33。
- 蘇彩足，2013，〈我國公共治理之挑戰與因應〉，《公共治理季刊》1卷1期，頁52-60。
- Evans, Peter, 1996, "Introduction: Development Strategies across the Public- Private Divide," *World Development* Vol.24, No.6, pp.1033-1037.
- Frederickson, H. George, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J Licari. 2012. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Goldsmith, Stephen and D. Eggers William, 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kezar, Adrianna, Yianna Drivalas, Joseph A. Kitchen. 2018. *Envisioning Public Scholarship for Our Time: Models for Higher Education Researchers*. VA: Stylus Publishing, LLC.
- Tarasuk, Valerie and Joan M. Eakin. 2003. "Charitable Food Assistance as Symbolic Gesture: An Ethnographic Study of Food Banks in Ontario" *Social Science & Medicine* 56: 1505-1515.
- Tarasuk, Valerie, Naomi Dachner, Anne-Marie Hamelin, Aleck Ostry, Patricia Williams, Elietha Bosckei, Blake Poland and Kim Raine. 2014. "A Survey of Food Bank Operations in Five Canadian Cities" *BMC Public Health* 14: 1-11.
- Willows, Noreen D., 2006. "Nutritional Quality and Price of University Food Bank Hampers," *Canadian Journal of Dietetic Practice and Research*, 67(2): 104-107.