

高雄市社會福利資源網絡與行銷策略

許釗涓・蔡素芬・李慧玲

壹、前言

為因應人口、家庭結構轉變及社會變遷所衍生的社會問題與社會福利需求，近年來高雄市政府社會局不斷擴充與發展社會福利服務內涵，如成立單親家園及單親家庭服務中心、開辦身心障礙者日間服務多元方案、推動外籍及大陸配偶家庭支持輔導服務、設立老人社區照顧關懷服務站、開辦高風險家庭預防服務方案等，建構出不同社會福利資源網絡，因應服務對象個別性需求。

然而推動各社會福利資源網絡時，常因各項資源複雜且多元，並來自各個不同主管部門，網絡能否持續運作，且確實將福利資源正確傳送至服務對象，其實並不容易，每個環節均是需要用心付出，且須以不同策略來因應不同資源網絡所面臨的問題，本局與不同公部門、民間部門一步一腳印達成共識，合力輸送服務，藉由資源的協助，使處於角落中發生困境的市民都能獲得及時協助。

此外，如何行銷社會福利資源網絡，讓每個網絡迎合不同服務使用者的需求，

且透過行銷讓市民了解及支持認同社會福利，進而愛護週遭弱勢的市民，使整個城市洋溢著溫暖與幸福。本文除介紹本市 3 個較具代表性社會福利資源網絡外，並說明本市建構社會福利資源網絡及行銷策略，供大家參考。

貳、高雄市社會福利資源網絡介紹

當少子化、高齡化社會來臨，及面對複雜且多變社會問題，本市所建構的各項社會福利資源網絡亦正接受檢視，其是否能因應時代潮流及趨勢，並有效解決問題。舉凡老人、身心障礙者、兒童少年、婦女、外籍及大陸配偶等服務對象，本市均已建構不同社會福利資源網絡，且各具特色，有的網絡須跨多項專業領域、有的網絡則以廣結民間資源為主，本文將詳加說明 3 個較具代表性之社會福利資源網絡。

一、老人照顧服務資源網絡

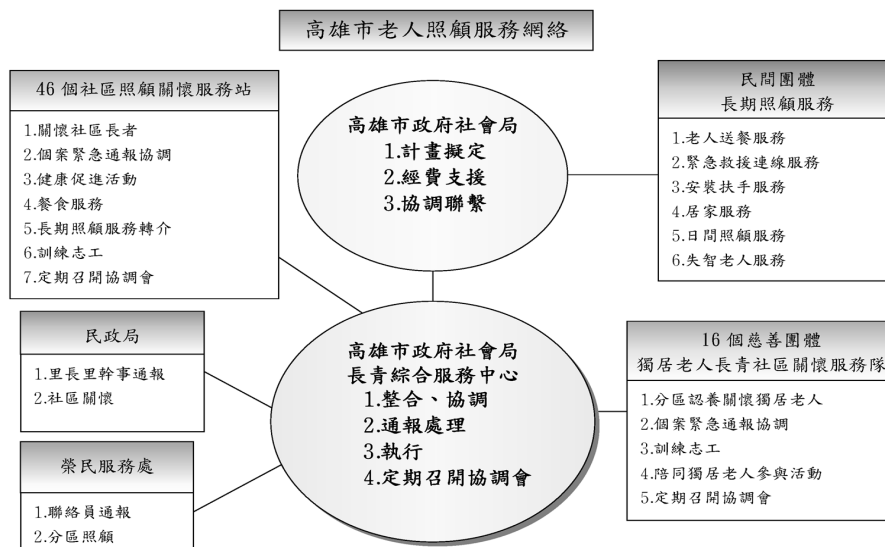
首先以高雄市政府社會局建立獨居老人關懷服務網絡為例，民國 87 年時社會上發生多起獨居老人因乏人照料，致在家

中死亡多時，甚至遭狗啃食等重大社會事件，且有鑒於老人獨居比例逐年增加，為關懷獨居老人，使其免於孤寂與生活危難，經評估如僅靠本局人力予以關懷，其效果相當有限，故本局積極扮演整合者角色，發動民間團體組成「長青社區關懷服務隊」，當時來自二十多個民間團體及近千位志工，每個團體都充滿熱忱希望儘快投入關懷行列，惟意見非常分歧，要整合談何容易，幸因本局有足夠的公權力與公信力，且與民間團體長期互動，早已建立彼此信任關係，經居中協調整合，並訂定明確方案目標及服務流程，獲得各單位共識後，由本局將全市以里為單位，並透過民政系統提供獨居老人名冊，加以整合

後，正式啟動就近認養關懷獨居長者的服務網絡。

現服務網絡已推動近 9 年，期間持續擴增獨居老人相關服務措施，如送餐服務、在宅緊急救援連線服務、裝設扶手及社區活動等，自 94 年起本局配合中央政策大力推動社區照顧關懷服務據點，結合當地社區團體就近設立社區照顧關懷站，提供問安、關懷訪視、送餐、健康促進活動及長期照顧轉介等預防性服務，目前本市已有 46 個關懷站，預估至 96 年底將達 115 個據點，加上長期照顧服務多項措施，本市已完整建構老人照顧服務資源網絡（如附圖 1）。

附圖 1



二、兒童及少年保護服務網絡

兒童及少年並非父母的財產，而是社會資產，任何人都沒有權利剝奪兒童及少

年安全成長的權益，但邇來重大兒童虐待事件，如毆打女童致死、帶著小孩全家燒炭自殺等令人愕腕及鼻酸事件不斷上演著，為有效防範不幸事件發生及維護兒童及少年

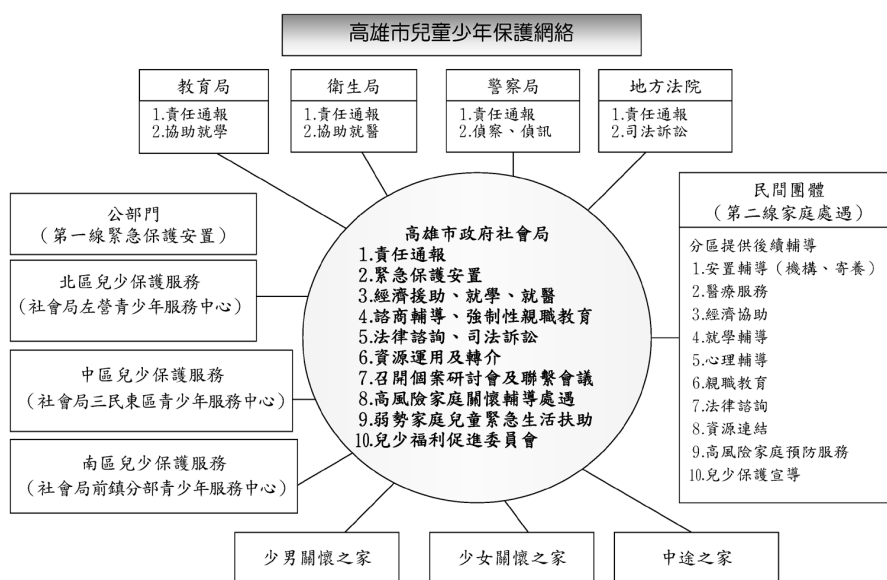
最佳利益，本局早已於 79 年建構兒少保護網絡，結合民間團體以成立「兒童保護聯合會報」方式，積極推動兒童保護服務，後為因應兒童少年福利法整併及行政體系考量，本局於 95 年年初整合兒少保護服務，以往係將兒童及少年保護工作以年齡作區分，一旦服務對象年滿 12 歲，就必須轉換社工員提供服務，經本局檢視評估後發現以年齡作區分，導致個案需重新適應社工員或建立專業關係，因此打破年齡局限，以「人」、「家庭」為單位整合資源及提供服務，由同一社工員一路陪伴個案成長，提供專業處遇計畫，增加雙方信任關係。

除此之外，本局並與民間單位分工合作，由本局負責第一線須公權力介入處理保護工作，如受理通報、調查評估、夜間出動、緊急安置庇護、保護令聲請、司法訴訟等，委託民間單位負責第二線家庭處遇等後

續追蹤輔導工作，如安置輔導、醫療服務、經濟協助、就學輔導、親職教育等。

為能早期協助高風險或弱勢家庭，減少無法彌補的憾事發生，本局自 94 年新開辦預防性服務方案～高風險家庭關懷輔導處遇服務計畫，結合學校、民政、警政、衛生、勞政等系統通報高風險家庭，進行追蹤輔導，另為協助弱勢家庭維持兒童少年生活安定，避免其遭受虐待等情形，本市配合中央政策，率先全國自 95 年 5 月 29 日起開辦「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」，協助高風險或功能不全之弱勢家庭紓緩經濟壓力，並藉由新聘之 15 名專業社工人力訪視評估案主之需求，適時予以協助，避免不幸事件發生，因此本市兒童少年保護網絡藉由整合、專業分工及新開辦預防服務措施，已更臻完善（如附圖 2）。

附圖 2



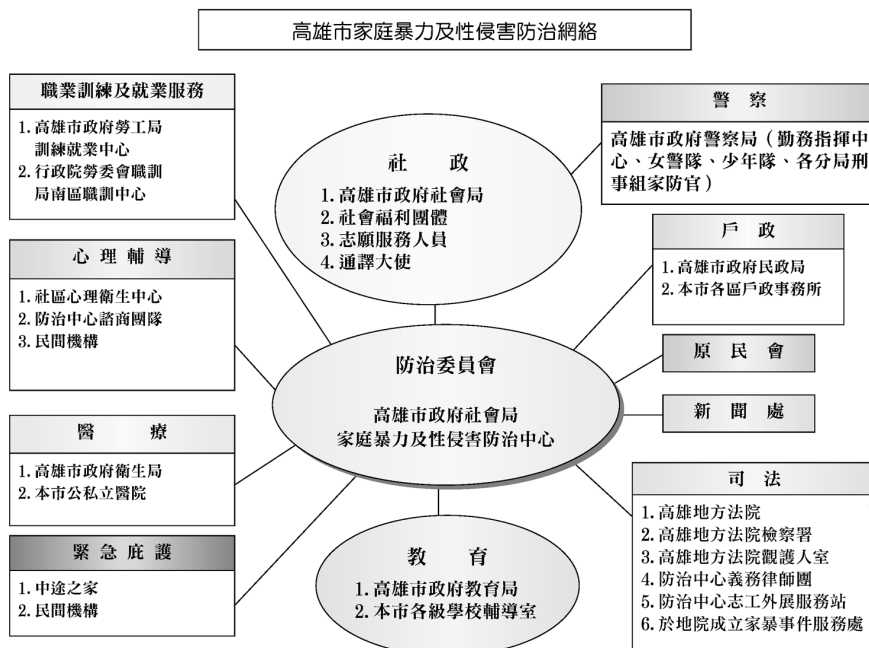
三、家庭暴力、性侵害及性騷擾防治網絡

本局於 92 年 1 月 1 日正式成立「家庭暴力及性侵害防治中心」，為全國唯一社政、警政、衛生人員合署辦公之防治中心，全面推動家庭暴力、性侵害及性騷擾防治工作，為達到三級預防功能，即事前預防宣導教育、事後補救與治療及復原期的追蹤輔導與復健，本局從三級預防的概念出發，結合相關資源網絡建構完整的安全防護網，其涉及層面涵蓋警政、醫療、司法、社政、教育、勞政等單位，由於專業性不同，分工有其必要性，除組成「本市家庭暴力、性侵害及性騷擾防治委員會」，由市長擔任主任委員，相關局處首長擔任委員，並外聘地方法院法官、專

家學者如律師、醫師、社工等，另亦定期召開社政、警政、教育及醫療網絡協調會議，以達到垂直整合，專業分工清楚，整合資源共同投入防治網。

近年來因應日益複雜之家暴案件，除第一時間危機處遇外，更需長期的陪伴與協助，因此結合民間單位開辦「家庭暴力案件後續輔導計畫」，藉由網絡資源的連結與建構，提供多樣化的服務內容，並深入追蹤輔導，提升服務品質，除此之外，配合內政部推動「台灣健康社區六星計畫——社區治安」政策，連結民間資源共同牽手推動家暴及性侵害防治工作，建構全面性防治網絡（如附圖 3）。

附圖 3



參、高雄市建構社會福利資源網絡策略

高雄市社會福利資源網絡經過多年來逐步建構，已具備完整的雛形，但網絡並非封閉或固定不變，而是必須隨時因應外在社會環境變化及服務使用者的需求，彈性調整修正，而非疊床造屋，如此才能提供有效益的服務。曾華源、郭靜晃（2000）指出社會福利資源網絡之建構，意指福利服務輸送上，案主所需之各種資源能彼此相互連接之情況或過程，包括垂直與水平整合而建構立體的網絡，其目的在提供有效率和有效能之服務。因此有關彈性調整及相互連接，在實務推動上是相當重要，如何因應資源網絡的變化及增強網絡的連結，不致產生斷層或不連續的情形，本局累積多年來成立不同社會福利資源網絡經驗，提供以下策略：

一、扮演強而有力的整合者

政府的角色不再是萬能的提供者，而是福利整合者及補強者，能結合個人、家庭、社區、民間團體妥善分工，有效地建立周延的福利服務體系及輸送網絡，而擔任整合者必須掌握需求、熟稔資源，並瞭解資源缺口，且積極開拓資源，方能引領民間團體全力投入，且達到政府與民間團體互相補強的功能。

二、激發民間單位的使命感與承諾

每個非營利組織目標是不相同，如何結合不同組織投入共同的服務網絡，以達成網絡的最終目的，除須有強而有力的整合者外，最重要的是激發參與者

的使命感，並且可轉換成更具體可行的明確目標，如此民間團體才能有共同的努力方向。

以「清寒家庭社會救助服務方案——生命轉彎專線」為例，每當媒體報導社會上有貧窮、急難個案時，社會各界善款紛湧而至，為免資源重複浪費，且發揮救助服務宅急便的功能，照顧角落中尚未被發現的弱勢家庭，本局自 93 年起結合本市慈善團體聯合協會成立清寒家庭社會救助服務方案單一窗口，設立 322-6666 生命轉彎專線，並藉由說明會，將本方案使命、可達到的目標、服務流程及各單位配合方式等讓各慈善單位瞭解，95 年更完成資訊平台，如發現清寒亟需協助個案，可登錄個案相關資料，尋求資源媒合，同心協力為弱勢家庭努力，建構完善的社會救助服務網絡。

三、定期召開業務聯繫會報或委員會

部分社會福利資源網絡的組成是跨越不同部門，而各部門有其主管機關及其職責，因此容易有本位主義，並可能相互推諉相關責任，為免發生類似情況，負責單位通常會藉由定期召開聯繫會報，連結不同部門的資源，讓服務對象獲得最適切的服務。

以外籍與大陸配偶服務資源網絡為例，市府為落實執行外籍與大陸配偶照顧輔導措施，統籌規劃外籍與大陸配偶生活適應輔導、醫療衛生保健、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、落實觀念宣導等 8 大政策，自 94 年起成立「推動外籍與大陸配偶照顧輔導專案小組」，由市府副秘書長擔任召集人，包含民政局、教育局、社會局、勞工局、警察局、衛生局、文化局、新聞處、研考會、監理處、榮民服務處等不同部門，定期召開推動小組會議，期盼結合各局處資源全方位推動外籍與大陸配偶服務措施，如 94 年本局與新聞處高雄廣播電台及民間團體合作開播「南國姊妹」電台節目，95 年由教育局與本局共同合作編印外籍及大陸配偶生活手冊，此外，為更深入服務，本局目前正積極籌設「外籍及大陸配偶家庭服務中心」，預訂於 95 年 10 月成立，以提供本市外籍及大陸配偶更多元深化的服務。

四、以個案管理方式有效整合資源

因社會福利服務項目類別不斷擴展，使得服務方案數量相對增加，現行各項福利服務體系，強調符合個別性需求，因此不同服務對象由不同的補助標準、資格限制、服務內容組成各福利服務體系，福利服務提供者有時不全然了解各項資源的銜接，為有效銜接各項資源，透過個案研討會可達到資源水平整合，如兒童少年、老人保護、家庭暴力個案研討會等。

以本市單親家庭支持網絡而言，單親家庭需面對居住、子女教養、經濟生活、就業等問題，為協助家庭支持系統較薄弱

的單親家庭解決問題，本局自 89 年起結合國宅設立單親母子家園、親子家園及開辦多項補助措施如中低收入單親家庭緊急生活補助、子女教育補助費等，並成立單親家庭服務中心，藉由個案管理方式，協助單親家庭連結多元服務措施，以求自立自主。

五、提供相關資源協助

「政府資源有限，民間力量無窮」，愈來愈多非營利組織投入本市社會福利工作，而民間單位長期深植社區，充分了解在地需求，政府實應協助民間單位俾發揮最大力量，本局為有效運用本市獲配公益彩券盈餘分配款，以專案方式補助民間社會福利機構團體，推展社會福利，特訂定「高雄市政府社會局運用公益彩券盈餘推展社會福利專案補助審核作業規定」，並以配合推展政策性、迫切性、創新性、發展性之服務為補助原則，94 年補助 49 案，95 年共補助 83 案，如「單親家庭課業輔導計畫」、「外籍配偶家庭個案陪伴員培訓與服務計畫」、「發展遲緩兒童療育推動計畫」、「自閉症音樂潛能開發計畫」、「老人失智及憂鬱防治團體與關懷服務計畫」、「夜間社區照顧服務計畫」等。

再以兒童托育服務資源網絡為例，本局以委辦方式補助民間團體辦理保母訓練及媒合配對及追蹤輔導，並建立保母資料庫，提供民眾諮詢及配對，以協助家庭解決兒童托育問題，目前已培訓近 4,000 位保母，並自 93 年輔導設立 41 處臨托服務站，提供 24 小時專業保母臨托服務。民

眾如有托育需求，可就近至臨托站提出申請，經過媒合配對，找到適當的專業保母，提供安心安全托育服務。

除上述經費補助外，為加強業務聯繫，扶植民間，本局自 95 年協助建立資訊網路平台，強化本局與人民團體、社區發展協會、托兒所雙向交流工作，並將本市重要施政理念及政策透過資訊平台加強宣導。

肆、行銷幸福的策略

本市社會福利資源網絡提供市民從出生到安老、創新與貼心的福利服務，一路相伴，其實這就是幸福。但所建構的社會福利資源網絡，如未能加以行銷讓民眾瞭解，再多的網絡都是空談，幸福亦無法傳遞給市民。現今行銷觀念已相當普及，透過行銷可將服務、產品及觀念有效地傳達給不同的服務對象，陳政智（2000）認為行銷用於社會工作，可以轉化解釋為「幫助他人滿足需求，提高生活品質」、「設身處地為案主著想」等哲學觀念。陳定銘（2003）認為行銷係指確認消費者的需要，發展適當的產品，並且有效的定價、通路與促銷，因此本局對於行銷社會福利策略，最大前提在於滿足服務對象的需求，將幸福傳達給有需求民眾，並透過廣設福利據點及有創意的活動，讓民眾瞭解社會福利資源。

本文擬以最常用的行銷 4P 組合，產品（服務）、價格、通路、推廣或促銷，加以說明本市社會福利資源網絡的

行銷。

一、發展符合使用者需求的服務

社會福利資源網絡是由多項服務所組成，本市每項服務措施均經過需求評估、服務方案策劃、執行推動、成效評估檢視、修正方案及再評估等一系列過程，且不斷提升服務品質，以增加福利使用者的信任感，以求確實滿足服務對象的需求。

二、制定公平合理價格

社會福利服務對象大都是經濟弱勢，沒有能力購買服務者，對於制定服務價格，本局基於使用者付費及符合公平原則，對於低收入戶、中低收入戶者，訂定不同補助比例，一般家庭則自費購買，如目前老人及身心障礙者居家服務、日間照顧服務等，不論是免費服務或部分收費，其實背後重要意涵在於確保服務品質。

確保服務品質及對於福利使用者有責信，是本局重要的施政理念之一，因此本局定期對於服務措施進行評鑑或實施滿意度調查，瞭解方案推動過程中有無疏漏、是否盡心服務，對於使用者有不同需求時有無協助轉介相關資源及收集顧客意見等。

三、設立普及便利的通路（服務據點）

社會服務市場不如一般商品市場容易取得資訊，為協助民眾就近申請使用社會福利，不需南北奔波，增加額外的負擔，本局加強建構福利輸送的通路，

即福利服務據點，目前已設立 100 處福利據點，輸送多項福利服務，大大提高市民對於福利資訊獲取及便利性。

其實本局在設立各據點時，須先整體考量本市社會福利資源網絡分布，對於資源缺乏地區，積極開發據點提供服務，而在地點的選擇上，本局早期係自行興建福利服務中心，後逐漸改為結合里活動中心設置，如青少年中心、居家服務支援中心等，現則呈現多元結合方式，如結合國宅設立單親家園及單親家庭服務中心、脊髓損傷者成功之家、北區輔具資源站、銀髮家園暨老人社區照顧服務支援中心等；如結合地方法院設立家庭暴力事件服務處；如結合如教會、寺廟等推動社區照顧關懷據點及辦理社區型長青學苑，從本市社會福利據點的多元性，即可瞭解本局一向站在福利使用者的角度，不斷思考服務對象的需求，提供貼心的服務。

四、適時地宣導與促銷

各項福利資源網絡雖以滿足服務使用者需求為主，但並非網絡建構完成後，使用者就可依其需求申請使用，實務上發現許多民眾仍不瞭解、不清楚政府或非營利組織所開辦之服務措施，因此宣導行銷社會福利資源網絡亦相對非常重要，以下列舉本局宣導策略：

(一)建置資訊網站

面對資訊廣泛流通，民眾習慣上網查詢相關資訊，為便於民眾立即查詢福利資訊，於本局網站首頁上即可快速連

結福利資訊，如老人福利特區、婦女福利資訊網、導盲犬服務網、身心障礙服務產業化電子商務網站及清寒家庭社會救助個案管理資訊系統等。

(二)結盟相關單位作為社會福利傳播站

連結與民眾生活機能相關之美容院、大賣場及美容工會刊物結盟為社會福利傳播站，並提供本局印製之社會福利相關簡介等，以利民眾可隨時獲取簡單易懂之福利訊息。

(三)辦理創意活動，吸引平面或電子媒體焦點，主動協助宣導

以創意、活潑方式強調福利措施意涵，如為肯定本市各種不同條件背景的母親在現今多元家庭中發揮母職角色、安定家庭功能，於慶祝 95 年母親節時，跳脫過去傳統辦理方式，特別規劃多元形象現代媽媽表揚，產生另類媽媽，如身兼母職的父親、終身學習媽媽、環保媽媽、社會參與媽媽等；再者如辦理身心障礙者月餅聯合推銷販售活動，為凝聚市民買氣，推出中秋月餅聯合販售，讓民眾從購買節慶禮品時亦能散播愛心。

(四)從服務中發掘溫馨、激勵人心的故事

從服務過程中發掘溫馨感人或自立向上故事人物，並連結媒體專訪心路歷程與成長點滴，此外亦積極辦理實務工作或故事書出版，藉由書本的發行，宣導社會福利。

(五)開設「二四五福利談」廣播節目

為定期將本市最新社會福利訊息傳達給民眾，本局與高雄廣播電台自 88 年即合作開設「二四五福利談」節目，目前每週二固定由本局副局長及專門委員輪流擔任主持人，除宣導社會福利訊息外，並以深入淺出方式，讓聽眾更加認識社會福利。

伍、結 語

近年來高雄市政府以「友善」、「健康」、「真愛」理念，期盼帶給這個充滿熱情、進步的城市，不論是幼童、長者、身心障礙者、弱勢婦女等市民一個安全、安心、幸福的生活環境，而本局負責社會救助及社會福利工作，經常不斷自我鞭策，優先考量弱勢民眾的需求，發展創新服務方案，提供更專業服務，逐步讓每個社會福利資源網絡更加充實。

其實網絡涵蓋範圍層面甚廣，來自不同部門，各有其專業及分工，弱勢民眾需求能否於資源網絡中尋求解決，而非只是一再轉介或甚至無疾而終，因此跨部門協調及整合工作是相當重要，本局經常扮演居中協調角色，由於市府各局處及民間單位充分配合，各社會福利資源網絡連結才得以更加緊密。

再充實緊密的資源網絡，有需求的民眾不知如何利用，所努力建立的資源仍是浪費，因此本局重點工作之一，即是加強行銷工作，先一步想到弱勢民眾的需求，開辦創新的服務措施，持續擴增福利服務據點及辦理創意宣導活動，以透過多重方式加強宣導，使“資源適得其所”，發揮網絡效能，避免重複浪費。

（本文作者：許釗涓現為高雄市政府社會局局長，蔡素芬為高雄市政府社會局主任秘書，李慧玲為高雄市政府社會局專員）

參考文獻

- 郭靜晃、曾華源（2000）建構社會福利資源網絡策略之探討——以兒少福利輸送服務為例，社區發展季刊，（89），107～118。
- 陳政智（2000），行銷在社會工作的運用，（89），167～177。
- 陳定銘（2003），非營利組織行銷管理之研究，（102），218～241。