

家庭服務體系的全盤改進—— 兩度向監察委員的建言

彭懷真

引言

三年前，多位監察委員曾經針對為何行政院沒有家庭法、未設立家庭署、社會福利行政體系對家庭服務的缺失舉行專案諮詢會議，邀請社會福利界擔任多項要職的白秀雄老師、暨南大學的許雅惠教授及我進行研討。

民國一百零六年六月十六日，監察委員江綺雯帶了兩位監察官到中華民國幸福家庭促進協會拜訪，針對家庭教育中心、家庭福利服務中心等運作，有所請教。我請本會常務理事劉邦富教授一起參與，劉教授曾任內政部社會司司長、兒童局局長，長期領導臺中市志願服務推廣中心，對服務輸送的議題非常熟悉。江綺雯委員曾任高雄市及臺北市的社會局長，也擔任過立法委員，目前是監察委員中最熟悉社會福利業務的。我準備了一份簡報，江委員、劉教授以此基礎談了三個小時，全面檢視家庭福利及家庭教育的議題。

《社區發展季刊》針對「友善家庭社

會福利」有專刊，實屬重要。的確，友善家庭是社會福利的基石，也是社會福利服務的目標。能以家庭而非個人為核心深入探討，才可改進目前福利服務輸送的諸多缺失。監察院也對此議題有多次調查案，以下針對監察委員對家庭服務議題所提出的主要問題，參考監察院的調查報告內容，就我所做的分析報告為主，就教於讀者。多位委員詢問的重點有四：

- 1.家庭教育體系何以績效不彰？
- 2.家庭福利服務的運作，有何問題？
- 3.政府與家庭有關的法令及行政組織，出現甚麼問題？
- 4.爲了改善上述問題，有何建議？

壹、家庭教育體系何以績效不彰？

關鍵是：法律需要有罰則，主政單位才會重視；更要考慮我國社會之中家庭的文化基礎，不能一味仿效美國的模式。首先，由兩個正在研擬修訂的法令——「家

庭教育法」及「家庭暴力防治法」的差異，可看出端倪。

家庭教育體系從起頭就存在根本的問題。民國八十一年，教育部在各縣市成立家庭教育中心，對此方案總共只安排五十位約聘人員，每縣市只有兩位，部本部四人。為使中心能順利運作，邀請學者組成指導委員會，分成四個組。我應聘擔任委員，並被選為輔導組的召集人。因此到每一個縣市的家庭教育中心參與會議，提供意見。我工作的重點是培養專職人員的能力、善用外界資源成為服務的中心點、促成各地善用志工。

四年之後，教育部對此計畫因為主其事的次長離開而趨於冷淡，委員會名存實亡，之後的影響力有限。民國九十二年，家庭教育委員會昔日催生的「家庭教育法」立法通過，但因為沒有罰則。雖然經過四次修正，近日又陸續召開公聽會，至今仍然不能算是重要的法令，相關的經費及人力都有限。

102 年監察院在內政調查報告（102 內調 88）已經知悉此問題。該報告的主旨是「家庭功能日漸弱化甚至解構，導致與家庭相關之社會問題層出不窮。究相關權責機關有無依兩人權公約規定，針對家庭投入適當之資源及人力，以強化其應有之功能」報告中明確指出家庭教育的缺失：

教育部及各地方政府未能依法落實推展各項家庭教育活動，各地家庭教育中心服務成效不彰，無法充分發揮家庭教育應有之積極功能，致與家庭有關之社會問題

日趨嚴重。

分析各種法令的屬性，大致說來，宣示性的通常效果有限，懲罰性的比較有約束力。推廣正面價值的理想性高但重要性卻低，處罰犯錯者的較為實際，行政部門通常容易有配套。例如民國八十七年通過的「家庭暴力防治法」，基於此法，從中央到地方，建置了組織、編列了預算、安排了人事、執行各種計劃方案。該法第 8 條明定：「直轄市、縣（市）主管機關應整合所屬警政、教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、新聞等機關、單位業務及人力，設立家庭暴力防治中心。」如今，單單一個直轄市的家庭暴力防治社工人力就超過全國的家庭教育中心專任人力。

法律的規範十分重要，負責執行法律的層級也很重要。家庭教育只是教育部終身教育司下轄家庭及高齡教育科工作內容的一項，終身教育司在教育部也不是核心單位，只有五六位同仁承辦多元業務。在各地的教育局，也缺乏專責人力。

監察院的報告直指行政院該負起主要責任，標題是：「行政院未能督促並整合各相關部會提出整合性之預防措施，益見該院猶未察覺家庭功能之重要性。」內容重點是：

強化或健全家庭功能之相關政策並非僅涉及教育及社政單位之權責，亦涉及勞政、衛政、警政、戶政等等單位，惟行政院僅從教育部及原主管社政業務之內政部現有施政措施，提出家庭服務之規劃、評估及對策，亦欠缺家庭政策之明確主管機

關。

第二個大問題是家庭教育的理論及作法過於西方化，忽略我國的家庭狀況的特性。民國八十年代我在彰化師範大學輔導諮商所兼課，講授「婚姻諮商與家族治療」，用的教科書是英文的，閱讀的專論是英文的。在東海擔任幸福家庭推廣中心主任，發現中心昔日的主力工作是翻譯美國的婚姻輔導教材，然後在臺灣辦理工作坊。這些都以西方經驗為主的移植，我從根本上懷疑。

美國社會基本上靠法治，我國則重視家庭。家庭制度、婚姻關係都建立在文化的基礎上，中華文化的基石建立在家庭的規範之上，五倫之中就有父子、夫妻、兄弟等三倫是家人關係，家族主義的重要性及約束力極為強大。相對的美國社會偏向個人主義，對於婚姻、親子、手足等，總是放在對自身有利的基礎上。我們的文化則認為對家庭付出，理所當然。

幸福家庭中心原本百分之九十的工作是改善夫妻關係，大致遵循「夫妻關係良好是所有家人關係經營的重點」。此論點當然有道理，但忽略了中華文化裡親子關係非常重要，父子倫的重要性往往高於夫妻倫。

婚姻諮商、家族治療等，都屬理想性高但實踐性不高。各種諮商治療本身就是高成本，在社會工作機構能提供的服務內容之中算是奢侈品。以協會多年承辦臺中市性侵害及家庭暴力防治中心的目睹兒童輔導計畫為例，諮商費占方案總預算極高的比例，但幾個個案進行為數不多的諮商

後，預算就不夠了。有時一月簽約，五月底諮商費就用完了，承辦的協會還得想辦法再籌錢安排諮商。

第三，各種制度都在摧毀家庭卻又依賴家庭。沒有人會說家庭教育不重要，沒有人會呼籲要瓦解家庭，但實際上，家庭卻在個人主義當道的情勢下，無法維持強大能量，在各種制度的傷害之後，難以發揮原有的功能。家庭被迫邊緣化，家庭教育只是點綴。

家庭制度只是許多制度的一環，政治制度的投票是以個人為單位，教育制度的教學是對個別學生，經濟制度的商業活動愈來愈偏向個人為消費者而非家戶為單位，醫療制度的治療針對病人的病痛而不在乎家庭狀態……。

但是政治制度倒向頻繁的選舉，除了少數政客得利，民眾獲得的保障有限。教育制度不斷改革，從升學方式到課程大綱都在持續修正，學生及家長卻愈來愈疲憊。經濟制度過於倒向資本主義，除了少數資本家得利，大多數人都受害。醫療制度只重視對付疾病卻忽略了病人，人們的壽命延長但生活品質下降，家人跟著痛苦。

許多家庭都深受其害，被民主選舉、教育改革、資本主義、過度醫療等折磨，賺到些許的錢但不足以養老，可以投票卻找不到能解決有效解決家人問題的政府，疾病能被診斷可以開刀又有藥吃，存活率上升，卻因為錢不夠用，晚景淒涼。

發生這麼多問題，人人都寄望家庭，希望家人能幫忙，期盼家庭制度能支撐自己度過危機。然而，無數家庭又小又弱又

窮，零星問題或許還可以短時間應付，卻無法長期擔負重責大任。一百多年來，各路人馬都在摧毀家庭，各種主張都在打擊家庭，各種意識形態及政府政策都不在乎家庭，如今卻要求家庭承受責任，促使家人為各種制度收拾善後，合理嗎？

例如教育制度要家長多參與各項教育活動，擔負使孩子有效學習的部分責任。經濟制度要家庭隨時多準備一雙筷子接納在職場上挫敗的親人。政治制度要子女孝順，要照顧長輩的生活。醫療制度要病患子女分攤醫療支出及部分照顧工作，從住院到安葬到追思都賣力……。小小的家戶、脆弱的家庭，凝聚力原本就不強的家人關係，能夠因應嗎？當然不能！所以各種悲劇事件，不斷出現，媒體大篇幅報導，社會福利行政體系經常被指責未能防範於未然，社會工作者有時被批評冷血疏忽。

貳、家庭福利服務的運作，有何問題？

社會工作者是代表政府服務家庭的尖兵，卻未能獲得足夠的後勤支援。現今所提供的各項服務看來，對於家庭內部成員或對象的服務，愈來愈多元分立，與各種福利服務中心成立的時間、主管機關、目的、功能的不同有關，這也造成整合家庭服務方面的困難（古允文、張玉芳、蔡涵宇、許展耀，民 97）。

以監察院 102 年的調查報告來看，單一功能性之服務中心，包括 29 個兒童及

少年福利服務中心、41 個婦女福利服務中心、32 個原住民家庭服務中心、40 個老人福利服務中心、21 個身心障礙者福利服務中心、26 個社會福利服務中心、20 個新移民家庭服務中心、38 個單親家庭服務中心、35 個家庭福利（支持）服務中心及 17 個其他類型中心，約三百個。近年來，各類型中心快速增加，單單是臺北市、臺中市、高雄市三都加起來就已經超過三百個。

因此監察院的報告指出福利服務輸送的根本問題，標題如下：

現有社會福利服務之提供模式，以現金給付形式為主，服務又以補救為主，欠缺預防措施，並以各類人口群為服務對象，未能以家庭為中心進行整體之規劃、思考並提供服務，導致各項措施片斷化、零碎化，資源及人力亦無法有效整合。

監察院的報告裡舉了一個例子：「某市 1 位民眾之妻子係輕度智障，兩人生育智障之兒子，家中尚有年老長輩，家庭經濟狀況為列冊之低收入戶，惟在政府缺乏家庭整合服務之下，該市政府社政單位各承辦科（如社會救助科、老人福利科、身心障礙福利科）雖皆與該家庭進行聯繫，但卻都未能提供適切的服務，僅能以轉介方式處理此個案，使得該民眾求助無門，迄未獲得協助。此案例即充分凸顯各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求家庭的需求。」

地方政府的家庭福利服務中心是改善

服務片斷化缺失的有效單位方法，可以成為政府家庭支持服務系統的一環。緣起是前內政部兒童局自民國 98 年起，運用公彩補助開始推動進行「建構家庭福利服務系統計畫三年實驗計畫」，期待依各地區特色與需求之不同，建立以「家庭」為中心、適合在地環境的服務模式，提供近便性、連續性、多元化及整合性的福利服務，重點是建置家庭福利服務的單一窗口。

當時規劃輔導 15 縣市政府設置 21 個區域性家庭福利服務中心，並充實 69 名社會工作專業人員與督導，負責服務區域內家庭之諮詢輔導及個案服務工作，希望藉此統籌連結、開發社區資源，提供區域內相關輔導及各項福利服務。

上述區域性家庭福利服務中心設立目的主要著眼於過去家庭服務偏重個別人口群，因應近年各類弱勢家庭型態日趨增加，滿足多樣化福利需求、偏遠地區福利據點不足、資源輸送太過分散與片段等問題。依據家庭政策以及相關社會福利會議之決議，利用社政部門既有服務據點及可供運用的空間，以家庭為主軸且單一窗口之多元服務理念，結合社政、勞政、民政、教育、原住民、衛生等資源推廣辦理，以協助多元家庭成員順利的適應與發展。

因此，服務特質以整體家庭為焦點，增強家庭的功能並預防家庭破碎，被關注的兒童能進入照顧系統感到興趣。服務對象是一般家庭與弱勢家庭及其子女，服務項目包含：個別家庭服務（諮詢、會談、

諮商、輔導）、社會福利諮詢與轉介、親職成長活動（親子教養、喘息等）、支持性與成長團體、教育訓練、講座、工作坊、支持服務、親子空間、圖書室等設施服務、臨托服務、社區宣導等服務等。

該三年實驗計畫（民國 98 至 100 年）結束後，前兒童局賡續於 101 年擇定宜蘭縣等 9 縣市，設置共 14 處兒童及少年家庭支持服務中心，規劃輔導地方政府設置社區型兒少及其家庭支持服務中心（系統），就近提供家庭相關支持性、補充性及預防性之服務措施。接著於 102 年委託完成「家庭支持系統服務模式建構與行動研究」，作為各縣市推動的參考。

成果如何呢？監察院調查報告指出：「兒童及少年家庭服務中心競爭型計畫，落實初級預防工作，確有其必要，應予肯定；惟服務據點未能普及、人力配置亦有不足、服務時段係一般民眾之上班時間，且服務對象及功能定位不明，致服務成效有限，仍難以發揮預防之功能，衛生福利部允應檢討改進，俾使該中心發揮應有功能」。

相關研究也分析了問題的根源，包括，考量現行各地方政府設置之家庭支持中心配置的區域分布、服務據點密度、服務人口比、組織架構、專業人力需求、經費規劃及社區特性等，均未盡相同。又依各地方政府規劃所屬中心之服務取向各有殊異，服務模式與工作目標有三種常見取向：1.辦理綜合性福利服務；2.辦理高風險及保護性服務；3.提供兒少預防性服務、支持性服務等。此外，家庭支持中心

之營運方式多元，有些採地方政府自行辦理，有些委託民間團體辦理，有些公私協辦。推展之家庭支持系統服務模式呈現多種不同樣貌（彭淑華、黃詩喬等，民 102）。

兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫（101～103 年）結束，103 年社會及家庭署另訂定「家庭支持服務系統建置規劃方案－優先結合單親家庭服務中心」，鼓勵單親中心轉型，逐步整合資源體系。期間委託辦理「結合單親家庭服務中心推展家庭支持服務系統建置－團隊輔導計畫」，以專案輔導方式協助單親中心轉型。104 年目標補助 8 處原有中心、12 處新設中心（含 6 處單親中心轉型），規劃每年補助 4~5 處新設置中心，逐年擴充中心設置數及普及度，最終達全國普及之目標。

目前全國計有 112 處家庭（社會）福利服務中心（社家署官網 106 年 1 月更新公告），其中 6 個直轄市共設置 69 處家庭（社會）福利服務中心。在公告至 106 年 5 月，臺中市又新設了五處中心，高雄市也新設了五處。

彭淑華、黃詩喬等（民 102）的研究指出：能否真正建構一個以家庭為中心、社區為基礎的區域社會福利服務網，包含資源投入情形，如各縣市主管支持與否及經費是否挹注；人力情況，如流動性、專業素質與服務能量等因素，都是關鍵。因人力流動率高、經驗與知識累積不足，使得個案處理深度不足、社區關係無法深耕、實務技巧難以累積。又因為服務區域

過大，家庭福利服務中心工作人員常成為社會行政單位各科室的支援人力，工作雜而不精，使中心之原有功能與定位模糊，工作人員之專業知能無法累積，服務能量只能應付交辦工作而較難有開創性，社區經營與資源掌握在各中心呈現很大的差異性。

家庭服務，分工愈來愈細，有關的單位愈來愈多。以我較為熟悉家庭暴力的方案來看，臺中市性侵害及家庭暴力防治中心一年關於家庭暴力防治的委託或補助案就是十幾種。近十年幸福家庭促進協會承辦過其中的：家庭暴力未成年子女會面服務方案、臺中市政府駐臺灣臺中地方法院家庭暴力事件服務處、目睹家庭暴力兒童及少年創傷治療輔導計畫、兒童及少年性交易犯罪行為人輔導教育服務計畫等，我也接受該中心委託主持四個區的兒童及少年保護個案家庭服務方案整合會議。

各承辦人受制在自己被授權的工作場域之中，沒有時間也欠缺強烈意願去瞭解其他單位在做什麼。雖然有各種聯席會報，但都是各方案各自召開，有分工卻難有合作。經過多年親身參與的結果，使我做出最重要的決定是：協會全面退出家庭暴力防治領域的委託方案。原因主要是過於分工，細細碎碎，難有成效。

參、政府與家庭有關的法令及行政組織，出現甚麼問題？

整體來說，法令的問題是因為法律零散分歧，法令細碎欠缺統整，按照各人口

群而非家庭來考量。行政的問題是行政體系如公務員各守本位，服務輸送當然會有諸多漏洞。

從法制面來看。與家庭有關的法律甚多，詳見註 1。

各項社會福利偏向於以人口群為主的政策，針對老人、兒童少年、身障者等都有單獨的立法。以家戶為主體的政策，最主要是社會救助方面的，計算家戶所得來界定是否即該如何予以協助。其餘各項法令，很少以家庭為單位。

家庭已經夠小了，還要拆解成不同的法律、命令。如此一來，過度分工，欠缺整體的服務。家中的老人、兒童、身障者等各有主管機關，各自按照法律、行政命令、辦法準則來推動，一個案家可能面對好幾種背景的社工。每個社工都畫家庭圖，都做個案處遇的計畫，都進行處遇，很容易形成「穀倉效應」。

各行政體系如穀倉，是普遍的問題。衛生福利部早已經遭監察院糾正（102 內正 43）事項；重點是：「各地方政府雖設立各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對單一人口群提供特定服務，致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體與連續之服務，亦有標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依據家庭政策整合並建立以社區為範圍之家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有未當。」

「穀倉效應」（the silo effect）此名詞，近年受到重視。然而，這個詞跟友善

家庭社會福利有什麼關聯呢？英國《金融時報》（Financial Times）編輯主任吉蓮·邵蒂（Gillian Tett）首先提出穀倉效應概念，認為是普遍的組織現象，成因是現代社會團體與組織具備特定的分工慣例（林力敏譯，民 105）。由於內部長期缺少溝通與交流，部門之間各自為政，就像一個個穀倉各自獨立、缺乏互動，因而導致問題重重、釀禍成災。

《穀倉效應》開門見山指出：政府、企業、團隊、個人，都是一座座穀倉。雖然穀倉讓世界井然有序，但當大家活在自己的小圈圈，就會造成不知變通，看不見危機，因而犯下嚴重錯誤。社會團體與組織具備特定的分工慣例，有些分工界定得具體清楚，例如政府、各社會福利組織都有正式的組織架構，各個部門的內部組織與合作模式經過明確規定，通常採取階層制度。

《穀倉效應》提醒：我們對世界的分類方式通常沒有正式定義或明白說出，源自我們往往無意間從周遭環境吸收到的規則、傳統與慣例。換言之，許多重要分類模式源自所處的文化，存於意識與直覺的邊界，顯得自然而然，就像文化顯得「正常應當」，於是我們幾乎習焉不察，甚至從未發現自己是依據「分類系統」（classification system）面對世界。

肆、為了改善上述問題，有何建議？

至今，沒有一個家庭法、沒有一個家

庭政策、沒有一個主管家庭業務的部會、沒有一個專門全面服務家庭的科系、沒有一個處理家庭困境的專業。這是一連串家庭悲劇的根源，這是社會福利服務輸送出問題的現實難題。

在前提方面，我認為向前邁進的關鍵是重視系統，重建家庭的重要性，重新以家庭為各項政府施政的服務單位。畢竟在支離破碎的時代，家庭仍然是最重要的凝聚。期盼更多人，尤其是決策者在心態上，以家庭為中心，凝聚個人。具體的思考，要改進上述的問題，不能只從細節來看，要有一整體的系統。

系統理論早已是社會工作界重要的理論，其中的概念已被廣泛應用。單就生態系統理論（ecological system theory）來看，重點在於環境可分為四種有層次的系統

（Gitterman and Germain, 2008）：

1. 微視系統（Microsystem）：也稱直接環境，指與一個人有切身關係的生活環境。包括家庭、學校、朋友。

2. 中介系統（Mesosystem）：由直接環境各種力量聯繫構成，是家庭、學校、朋友及社區之間的相互關係。例如一個孩子的家和學校所處的社區就是中介系統。

3. 外在系統（Exosystem）：指個人直接參與，但影響成長的因素，如工作環境，學校的教育方向及社區的資源等。

4. 宏觀系統（Macrosystem）：指文化、政治、法律、社會階層及世界各地所發生的事，國際環境的變化多少會影響各國的政治、經濟。

世界已經無比複雜專業，過度仰賴專業分工難以從中建立秩序，當分工分類定型，已經落入系統僵化，導致難以面對快速變化與高連結大環境的處境。十年來我擔任總統府、行政院乃至許多部會的委員，一再目睹政府如何因分工過細導致問題惡化卻又無法處理。社會工作界的朋友也不免受制於過度分工的體系，有許多小規模的努力，卻無法整體改善問題。

《穀倉效應》提醒：想要駕馭穀倉，得像人類學家，反思自己社會裡的分類系統。我在各種會議之中，有時也像是人類學家，觀察及反思與會者各自為政的本位主義所造成的問題。要抱持既在局內又在局外的雙重眼光，永遠抱持好奇，永遠心存懷疑，永遠跨越原本的限制。

在此借用生物學常見的分類層次來剖析，透過「界→門→綱→目→科→屬→種」來說明，不是太複雜的，絕非陳義過高，充分考慮現實的狀況，考慮我國文化的特性，也考慮各環節之間的關聯性。最重要的，可以解答監察委員的疑惑，可以處理監察院對行政院的批評質疑。方法是掌握一層又一層的系統，處理問題時確認所屬的層次，集中重點。目前各層次都已經存在，也都運作，只需針對現有環節微調，更強化各層次彼此的連帶就可以了。

具體的建議，按照層次依序就是：

從法→令→中央→地方→家庭福利服務中心→其他根據服務類別所設的中心→主責社工

一、界：家庭公約（仿效多項公約）
---法的中心點

二、門：行政院家庭及性別平等處---令的中心點

三、綱：衛生福利部家庭署---中央的平臺

四、目：地方政府社會局綜合規畫及家庭福利科---地方的平臺

五、科：家庭福利服務中心---民眾獲得服務的平臺

六、屬：其他根據服務類別所設的中心

七、種：主責社工---個案的管理者

以下按照各項法令、政府各層級的組織體系、目前組織狀況，以我多年來的經驗提出建言，說明如何實際運作。

一、界：家庭公約（仿效多項公約）--法的中心點

民國 88 年，內政部社會司委託我主持研擬「社會福利基本法草案」（彭懷真，民 88），當時訪問各方學者、實務工作者，所得到的共同看法是要使以不同人口群為區隔的法律有一基本法。基本法的概念源自德國的法制，基本法如同火車頭，各相關人口群如同一節又一節的車廂。

我認為無需另訂「家庭基本法」，倒是可以參考「性別主流化」相關的做法。近年來，政府重視與國際接軌，多項聯合國的公約，紛紛成為國內的基本法。例如公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約及消除對婦女一切形式歧視公約（簡稱 CEDAW）。我應聘擔任行政院三屆婦權會到性平會委員，對「性別主

流化」深入理解，使我對家庭議題的思考透過突破穀倉現象，有豁然開朗的領悟。

各種公共政策幾乎都與性別有關，都應注意到對性別的影響，所以「性別影響評估」是不可少的。同樣的道理，各種社會福利立法與政策，幾乎都與家庭有關，即使原本是針對某一種年齡或身心障礙或族群所立的法律，都將影響該人口群所屬、所生活的家庭。家庭如同性別，無所不在，公共政策的研擬必須注意到家庭的狀況，公共政策的執行必須考慮對家庭的衝擊。日後可以仿效性別影響評估的機制，新增「家庭影響評估」，檢視社會福利領域裡的各項法令。

二、門：行政院家庭及性別平等處--令的中心點

法律是對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定。法令包含法律、命令、行政規則及函釋（參考《行政程序法》第 150 條），詳見註 2。裁量性行政規則常仿照法規命令定有名稱，惟其命名方式與法規命令不同，依其規範內容及性質，常用之行政規則名稱有「要點」、「注意事項」、「規定」、「規約」、「基準」、「須知」、「程序」、「原則」、「措施」、「範圍」、「規範」、「計畫」、「作業程序」、「範本」、「方案」、「守則」等。

由此看來，相當複雜。日後至少在家庭領域，應盡量一致。負責的中心點應該在行政院層次，建議性別平等處稍微調整為家庭及性別平等處（性別平等處的功能如註 3），就像行政院本部有內政衛福

勞動處，成為令的中心點。

三、綱：衛生福利部增設家庭署--中央的平臺

衛生福利部 102 年成立，中央家庭福利規劃與服務整合為單一窗口（社會及家庭署家庭支持組）。家庭支持組掌理事項業務繁多，詳見註 4。

眾多重要的業務，由一個組來負責，顯然是不足的。一百零六年五月立法院司法法制委員會初審通過「中央行政機關組織基準法」修正草案，是為了落實行政院一百零五年十二月送出的決議，重點是二級機關增設副首長及三級機關首長為政務官的比例。三級機關包括各部會的署、局、處等單位共有一百二十七個，卻沒有一個以家庭為名的單位。

針對此點，回想在三年多前監察委員邀請的訪談中，白秀雄老師特別強調曾經致力讓衛生福利部設立時，有不僅一個社會福利的三級單位，畢竟衛生福利有四個署。曾在馬英九擔任臺北市長時擔任副手的白老師，為此當面請馬總統協助，但結果只有「社會及家庭署」，令社會福利界大感失望。被犧牲掉的三級單位，應該包括獨立的「家庭署」。

「社會及家庭署」目前的組織架構是：1.婦女福利及企劃組、2.兒少福利

組、3.身心障礙福利組、4.老人福利組及 5.家庭支持組，這五組都分三科辦事。如果無法單獨成立署，在組織層面稍加調整，可以考慮有專門法令的兒少福利、身心障礙福利、老人福利繼續維持。另兩個沒有專門法令，但與眾人都有關的性別、家庭，單獨設組。當然，最好能努力使「社會及家庭署」分成兩個署。如果家庭署得以設立，對家庭福利服務必然產生助力。

四、目：地方政府社會局綜合規畫及家庭福利科--地方的平臺

各縣（市）政府的社會局，都沒有專門的家庭福利科。可以考慮比照上述對衛生福利部形式的建議，稍加調整，將綜合規劃科、婦女福利及性別平等科，重新調整為兩個科。家庭最好和綜合規劃放在一起，使各項地方社會福利行政都以家庭為單位思考，各項福利服務，都能充分考慮到家庭的議題。

五、科：家庭福利服務中心--民衆獲得服務的平臺

地方政府社會局所設的社會福利中心林林總總，主要按照福利對象來區分。名稱不一，辦理方式不一，以臺中市來看，整理如表：

表：臺中市各類福利服務中心的服務對象、數量及辦理方式

	福利對象別	中心名稱	數量	辦理方式
1	身心障礙者	身心障礙綜合福利服務中心	1	公設公營
		生涯轉銜通報中心	1	公設公營

2		輔具資源中心	2	委託辦理
3		社區資源中心	6	委託辦理
4		各區居家服務支援中心	14	委託辦理
5	嬰兒	托嬰中心	1	委託辦理
6		托育資源中心	5	委託辦理
7	兒童	兒童發展通報中心	1	委託辦理
8		兒童發展社區資源中心	6	委託辦理
9		兒童發展啓蒙資源中心	1	委託辦理
10		兒童福利服務中心	1	公設公營
11		兒童青少年福利服務中心	1	公設公營
12	青少年	青少年福利服務中心	1	委託辦理
13	老人	老人福利服務中心	1	委託辦理
14		長青學苑	25	委託辦理
15		失能老人居家服務支援中心	14	委託辦理
16	失能者	長期照顧管理中心	1	衛生局公設公營
17	婦女	婦女福利服務中心	5	委託辦理
18		大甲婦女福利服務中心	1	公辦公營
19	新移民	新移民家庭服務中心（15 個據點）	4	委託辦理
20	單親	家庭福利服務中心（向晴/葫蘆墩）	2	公設民營
21	家庭福利服務中心		14	公設公營
22	志願服務推廣中心		1	委託辦理
23	家庭教育中心		1	教育局公設公營
	小計		111	

資料來源：修正自陳苑青（民 105）

如此多的中心，大多數的專職工作人員都不到五位，社會工作背景者更少。要如何調整呢？林萬億（民 94）曾提出應建立以區域為單位的社會福利服務中心或家庭服務中心，如同歐洲國家的家庭醫師一般，負責固定範圍的家庭，以解決家庭中離婚、單親、隔代教養、家暴、性侵

害、性剝削、自殺、未成年子女中輟、偏差或犯罪、老人照顧、災難救援等層出不窮的問題。這些家庭服務中心不一定公共化，可以委託民間辦理。但有一部分仍非靠政府公營不可，因部分地區根本就缺乏民間組織，某些業務涉及公權力的行使等。

在商業領域，有各種專門作平臺的組織，例如百貨公司、量販店、超商；各種電子商務，將無數的供給者與需求者進行連結，使雙方都便利。如果沒有這些平臺，商業活動幾乎無法運作。在政治領域，日據時代，統治體系靠著戶政事務所、衛生所、派出所來作平臺，管理人民。此種做法，值得從事家庭服務的工作者學習。

六、屬：其他根據服務類別所設的中心

長久以來，警察體系的運作，已經上軌道，也獲得人民高度的評價，在各種職業之中，聲望很高。警政就是在地化，就重視家庭家戶。在組織層面，警政署也是行政院是三級單位，卻有龐大的組織及眾多的人力。在直轄市、縣市政府有警察局，之下有分局，分局之下有派出所。如果家庭福利服務中心能夠比照分局，將其其他類別的中心放在家庭福利服務中心之下，如同派出所，必能有效提升服務。

以臺中市為例，警察分局共十四個，各分局以下有五至十五個派出所，總計 118 處派出所或分駐所。目前社會局的家庭福利服務中心也是十四個，也參考警政服務的在地架構，可以以此為據點，其他個別人口群的服務，放在家庭福利服務的體系之中。高雄市政府的社會福利服務中心也是十四個，其他各類型中心 120 個，

情況與臺中市類似。

在家庭福利服務中心此在地化福利服務送組織中，以服務人力來看，組織內人力的組成及來源非單一化，人力可以多元。在負責人方面，應該具備社會工作督導（薦任八至九職等）或高級社工師（薦任七至八職等）的資格，另以公職社工師（薦任六至七職等）及社會工作員（委任五職等）為主力，再配上約聘僱人員、勞務委託人力、以工代賑人員、工讀生及志願工作者等。

七、種：主責社工---個案的管理者

民國八十六年立法院通過「身心障礙者保護法」（後更名為身心障礙者權益保障法），法條中明文規定針對身心障礙者個別化專業服務必須建立個案管理制度，個案管理有了法源依據。最好能使家庭服務裡每一位主責的社會工作者，都是個案管理者。有關個案管理、方案管理，相關論述眾多，限於篇幅，就不在此贅述。

總之，在這支離破碎的時代，家庭仍然是最重要的凝聚。對家庭的服務，千萬不要走上支離破碎的錯誤之路。

（本文作者為東海社工系副教授、中華民國幸福家庭促進協會理事長）

關鍵詞：家庭教育、家庭福利服務、服務輸送系統、穀倉效應

註 釋

註 1：1973 年：《兒童福利法》。

1980 年：《老人福利法》；《社會救助法》；《殘障福利法》。

1987 年：《少年福利法》。

1993 年：《兒童福利法》修正。

1995 年：《兒童及少年性交易防制條例》。

1997 年：《社會工作師法》；制訂《性侵害犯罪防治法》；《老人福利法》修訂；《社會救助法》修訂；《身心障礙者保護法》（原名稱爲《殘障福利法》）。

1998 年：制訂《家庭暴力防治法》。

2000 年：制訂特殊境遇婦女家庭扶助條例；研擬《社會福利基本法》草案。

2002 年：《兩性工作平等法》公布；增修《性侵害犯罪防治法》。

2003 年：兒童福利法及青少年福利法合併爲《兒童及少年福利法》；《家庭教育法》。

2007 年：《身心障礙者權益保障法》。

2011 年：《兒童及少年權益保障法》。

註 2：在命令方面，有好幾種名稱，例如配合法律而有的施行細則，屬於命令。命令包含授權命令及職權命令，授權命令又分爲法規命令與非法規命令。在行政規則方面，《行政程序法》第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權爲規範機關內部秩序及運作，所爲非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定」。行政規則主要分爲二大類：(1)機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。(2)爲協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

註 3：該處下設綜合規劃科、權益促進科、權利保障科和推廣發展科，統合督導各部會和地方政府，落實各項性別平等政策及措施，並「推動消除對婦女一切形式歧視公約」、「中央到地方政府的性別主流化工作」，以及「落實性別平等政策綱領」等重點工作。

註 4：包括：1.家庭政策與方案之規劃、推動、執行及相關法規之研擬。2.家庭照顧能力服務方案之規劃、推動及執行。3.家庭親職、家庭關係、適應與維繫服務方案之規劃、推動及執行。4.單親、外籍配偶、高風險與其他特殊需求家庭扶助方案之規劃、推動及執行。5.家庭支持服務資源之整合、協調及運用。6.家庭支持服務之教育宣導及研究發展。

註 5：例如該法第四章『就業權益』一開始就在第 33 條如此規範：「各級勞工主管機關應參考身心障礙者之就業意願，由職業重建個案管理員評估其能力與需求，訂定適切之個別化職業重建服務計畫，並結合相關資源，提供職業重建服務，必要時得委託民間團體辦理。」

我帶領的幸福家庭促進協會就是接受政府委託辦理的民間團體，自民國 99 年與臺中市政府勞工局合作，推動身心障礙者就業權益，持續至今。最近又承接臺中市勞工局委託的創新專案---『幸福職場體驗實鏡秀』106 年度身心障礙者營隊職場體驗計畫，自五月開始執行二十四個梯次的活動。前者主要是透過身障就業服務員以個案管理的方式進行，後者則是以方案管理為主。

參考文獻

- 內政部兒童局（民 98）。建構家庭福利服務系統計畫三年實驗計畫。
- 內政部兒童局（民 101）。兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫。
- 古允文、張玉芳、蔡涵宇、許展耀（民 97）。家庭服務中心組織及其運作之研究。內政部社會司委託研究。
- 林力敏譯（民 105）。穀倉效應：為什麼分工反而造成個人失去競爭力、企業崩壞、政府無能、經濟失控？Gillian Tett 原著。臺北：三采。
- 林萬億（民 94）。1990 年代以來臺灣社會福利發展的回顧與展望。《社區發展季刊》，109，18-19。
- 教育部（102）。推展家庭教育中程計畫。
- 教育部（102）。邁向展新家庭教育支持計畫。
- 彭淑華、黃詩喬等（民 102）家庭支持系統服務模式建構與行動研究。內政部兒童局委託研究。臺北：臺灣師範大學。
- 彭懷真（民 88）社會福利基本法草案。內政部委託研究報告。
- 陳苑青（民 105）以 CORPS 模式分析臺中市及高雄市社會局第一線的福利服務組織與人力配置。東海大學社會工作學系碩士論文計畫書。
- 監察院調查（102 內調 0088）沈委員美真、劉委員玉山、黃委員武次調查。近年來社會變遷快速，家庭功能日漸弱化甚至解構，進而嚴重影響兒童少年之成長，衍生各類社會問題，尤其兒童虐待案件急遽增加。究相關權責機關有無依兩人權公約規定，投入適當資源及人力且提供必要保護與協助？均有深入瞭解之必要乙案。
- 出處 <http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2F%2FCyBsBox%2FCyBsR1.asp&mp=1&ctNode=910>
- 監察院（102 內調 0028）尹委員祚芊、洪委員昭男、趙委員榮耀、錢林委員慧君調查。

從政策面與實務面就我國非自然死亡兒童個案進行系統性之調查，全面檢視社會福利資源及兒童保護服務網絡，提供建議具體改善措施，俾提升我國兒童人權保障案。

出處 <http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=2074>

Gitterman, A. and Germain, C. B. (2008). The Life Model of Social Work Practice: Advances in Theory and Practice. Columbia Univ Pr.