

區域型家庭福利服務中心設置的 效益、困難與建議

趙善如

壹、前言－區域型家庭福利服務中心之建構發展過程

為了支持不同家庭結構的需求，使家庭可以成為個人成長與生活重要的基地，民國 93 年行政院社會福利推動委員會第 8 次會議通過「家庭政策」，主要政策目標在支持家庭、穩定家庭、協助家庭解決問題及滿足家庭需求。其中於「預防並協助家庭解決家庭成員的問題」此項目標中，「建立以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，預防與協助處理家庭危機」為具體政策內容之一（彭淑華，2013）。另外，我國過去的福利輸送之設計，主要是因應不同人口群的相關法規之要求，以不同的人口群設置中心或是服務據點，例如兒童、少年、婦女、單親、新移民等，使得一個家庭服務必須被切到不同的服務單位，而無法達成以家庭為核心的服務輸送。再加上各縣市政府的相關資源不一，相關服務中心或是據點之設置並無法達成服務近便性之期待。因此，從民

國 98 年起衛生福利部社會及家庭署（前內政部兒童局，以下簡稱：社家署）在民國 98 年至 100 年，推動為期 3 年「建構家庭福利服務系統實驗計畫」運用公益彩券回饋金，補助 15 個縣市政府設置 21 個區域型福利家庭服務中心，以及在民國 101-103 年，「兒童及少年家庭支持服務中心（系統）競爭型計畫」，擇定 9 個縣市政府，設置 14 處兒童及少年家庭支持服務中心，協助縣市地方政府可以建立一個具整合性、近便性的服務中心，即是區域型家庭福利服務中心（社會及家庭署，2013）。

基於過去幾年中央推動區域型家庭福利中心的成效，再加上適逢衛生福利部於民國 102 年 7 月 23 日成立，整合原內政部社會司及內政部兒童局等單位成立社會及家庭署，展現政府企圖整合家庭內兒童少年、婦女、老人、身心障礙者各項服務與需求之決心，彰顯政府強調服務整合的未來目標，以營造更友善、支持家庭的社會環境。此外，經過相關資源盤點之後，

發現基於單親中心服務內涵、對象相近，且地方政府較具主導性等因素考量，其影響幅度最小、可行性最高，爰優先嘗試以單親中心為結合推動之標的（社會及家庭署，2013）。因此，在民國 104-106 年推動「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」計畫，繼續協助各縣市成立以家庭為核心、具整合性的區域型家庭福利服務中心。

在此計畫中，服務對象以弱勢兒童及少年家庭（含單親家庭、隔代家庭、身心障礙者家庭、原住民家庭、外籍配偶家庭、受刑人家庭、經濟弱勢家庭等）為優先，並負責一般家庭、社區福利諮詢、福利宣導及普及性福利服務方案。強調家庭系統與整體功能評估，方案與個案服務並重的專業服務架構，並且建構社區支持網絡，結合政府、民間團體與社區，營造更積極預防的整合性家庭服務體系，推動初（次）級支持性服務，減少三級替代性福利。同樣的強調近便性、整合性、多元性、去標籤等原則。主要的核心業務是個案服務、協助弱勢家庭兒童及少年進入社會救助系統、發掘並培育在地資源進而建立服務網絡，以及依家庭需求規劃推廣正向親職教育、發展遲緩兒童篩檢服務、親子活動、成長團體、身心健康輔導講座等預防性社會福利服務措施及相關福利法規宣導（社會及家庭署，2013）。

在民國 104 年共有 14 個縣市獲得計畫審查通過，開始執行為期 3 年的計畫。為了使獲得補助縣市的計畫執行可以落實，達到計畫的預期效益，以及協助解決執

行過程中的相關困難，所以搭配了輔導團隊提供可能的協助。筆者是民國 104、105 年的輔導團隊計畫主持人。在這二年的輔導過程，除了進行實地的訪視之外，在北、中、南（含離島）挑選具代表性的縣市進行焦點團體或個別深入訪談，受訪者成員包括局處長（含副局處長）、科長、督導等，期從計畫執行者的現場經驗，了解縣市參與此計畫的動機、效益、工作方法、困難、建議等議題，作為社家署計畫滾動式修正之參考。本文礙於篇幅限制，僅就縣市參與此計畫的初衷、效益、困難進行討論，並提出相關建議。然而，一個政策或是服務中心的效益，應該包含服務量、服務成效，以及政策之利害關係人的觀點等資料。但是，礙於資料取得的限制，本文在討論效益時，僅能從各縣市執行政策的工作者之觀點出發，讓他們有機會表達實踐政策過程的想法與建議。

貳、初衷

不可諱言的，各縣市參與社家署推動的計畫，當然除希望爭取更多的資源，強化或是補強縣市服務資源之外，事實上也是認同社家署所推動計畫背後的精神。在受訪的 7 個縣市中，對於參與社家署「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」計畫，積極建置區域型家庭福利服務中心的初衷，包括認同以「家庭」為核心的服務輸送、建立單一且具整合性的服務窗口、使單親家庭服務去標籤化、提升偏鄉服務的近便性。

一、認同以「家庭」為核心的服務輸送，使相關的資源獲得整合運用

單一人口服務中心的服務輸送模式，雖然可以為某一特定人口群量身訂做，但是也容易造成服務零碎、分散。就有受訪者提到，因為社會福利服務的分類係依據特殊人口群提供服務，在資源提供上過於特殊限定，使得福利資源零碎、分散。所以，認同社家署的計畫之理念，將單親家庭轉型為區域型家庭福利服務中心。可是以整個家庭的概念來整合資源，使福利資源得以統籌運用。

「我覺得這樣的一個轉變，其實我覺得蠻好的！因為我覺得社會福利有時候哦，這個太特定了，有時候會顯得零碎。……我們應該是要把這個福利慢慢的把他整合啦！換句話說，一些比較零碎的，我們應該要把他收到那個，譬如說如何在整個社區的概念之下，在整個家庭的概念之下，來這個統籌、運用。」（縣市4）

「……畢竟目前很多功能性的中心啦，有些重疊也有些亂，那我是希望說當然是一個以家庭為概念的部份，所以我們才決定是說配合中央政策，將單親家庭整併到我們家庭福利服務中心這邊來，當初我們有一個很大的原因就是這一邊。」（縣市1）

「當時，……以家庭為中心，以社區為中心的這樣概念去推，經過我們自己內部的一個討論，服務中心不要再

是扮演一個單一福利人口之類的一個服務。」（縣市6）

二、建立單一旦具整合性的服務中心

站在社區民眾的立場，到一個服務中心（或是窗口）就可以獲得相關服務與訊息，一直以來是社會福利服務輸送的最高原則之一，盡量避免讓社區民眾在不同服務單位奔走。有受訪者表示，當時參與社家署計畫建置家庭福利服務中心的原因是，在服務的現場看見社區民眾常被轉來轉去不同的服務單位，再加上轉介過程連結上的問題，使得社區民眾無法適時地獲得相關服務；或者是社區民眾必須向不同的單位打電話，浪費時間。有受訪者也提到，真的盼望可以建立一個單一窗口，提供具整合性的服務，不要讓社區民眾來尋求協助時，被不同的單位踢皮球，產生混淆、對政府觀感不佳之感受；或者是突破單一對象服務中心各自為政的現況，避免灰色個案被不同的單位拒絕。

「有時候個案到這邊來，然後你就想說這種要轉去這邊，這一種要轉去那邊，把他轉去之後，有時候那個個案的管理跟連結上也是會有一些狀況啦。……我覺得那個整併的概念是真的很好的，我覺得那個整個單一窗口的概念是很棒，對民眾來講，不然他們真的這個要打這個電話、那個要打那個電話，然後他們就會繞了一圈，所以那個很浪費個案的時間。」（縣市1）

「……或者說，這個我生平第一次去，就是說然後被人家踢皮球，踢到那個地方去，我感覺也不好，然後這邊的牌子又寫說：任何家庭問題都歡迎來諮詢，結果諮詢完之後是把我轉介，那種感受不好。那我們是希望說，大家能夠盡量的這個便利，那一站式的服務。」（縣市4）

「對，其實我們當初會去申請那個家庭福利服務中心，當然第一個是因為我們本身各個中心其實都是功能性設置啦，就是會有各自為政的問題啦！另外，還為了這種灰色地帶的個案，可能有一些科長的想法不一樣的時候，就會爭得你死我活。所以我們大家當然就想說，如果今天如果比較整合性的中心是提供一個整合性的服務，我們會這邊做一個窗口服務的部分有一個整合性的單位出來啦！當然家庭福利服務中心本身也是會做一個轉介媒合的部分。」（縣市7）

三、使單親家庭服務去標籤化

社家署 104-106 年的「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」計畫，除了鼓勵各縣市建置具整合性的福利服務窗口之外，更鼓勵各縣市可以整併單親家庭服務中心進入家庭福利服務中心，一方面使家庭服務資源可以更有效的整合，一方面可以避免讓單親家庭在服務的過程被標籤化。所以，有受訪者表示，當初願意整併單親家庭進入家庭福利服務中心很重要的原因也是，希望藉此

可使單親家庭在服務的過程可以被去標籤化。因為單親家庭服務中心有清楚的標示服務對象是單親家庭，因此當單親家庭接受服務時，感覺到自己是因為單親家庭才會接受服務，對於單親家庭是一種標籤化。區域型家庭福利服務中心的服務對象是綜合性的，只要有需要的家庭皆可以接受服務，所以不會特別標籤化單親家庭。

「當初就是我們希望不要再有，就是服務對象被視為就是個單親，然後就是個弱勢的那一種概念，對啊，因為我們家庭福利服中心做綜合性的服務，不會讓單親家庭覺得走進來就是……。」（縣市2）

「就是說好像很容易被標籤化，我走進單親中心，那不是跟所有人講說我單親，那單親就是會等同於弱勢，弱勢等同於有問題，然後有問題需要被救助。……像我們以整個家庭為中心的話，就是以整個家庭需求來看的話，就是不管你是單親或所謂的雙親，那個雙親哦，其實這個需求應該都是一樣的，就是可以包在家福中心裡面。那如果你太標籤化的話，這個標籤更容易被人家貼上去，而且更不容易撕掉。」（縣市4）

四、在偏鄉需要一個綜合性的家庭服務中心，提升福利服務輸送便利性

消彌服務資源的城鄉落差，縮短服務地理距離，落實環境正義，是服務輸送系統設計的重要原則之一。但是，各縣市過

去礙於資源有限情況下，要讓資源發揮最大效益，所以總是把資源放在人口較密集的地區，因而出現城鄉之間有明顯的差異。因此，有受訪者表示，藉由此次社家署挹注的資源，剛好可以讓他們在偏鄉成立家庭福利服務中心，使偏鄉的服務輸送具有近便性，所以他們積極的爭取參與社家署的計畫。尤其，有受訪者表示，偏鄉地區因居住人口數有限，且同時存在不同型態的家庭組成，因此需要一個綜合性的家庭福利服務中心近便的提供不同型態家庭的需求。

「……最主要是○○縣雖然幅員很大，那社會處政府單位在北○○，那南○○其實距我們距離還是有點距離，會不會有力有未逮的地方，一定會有，那以服務的就近性便利性而言，我們如果能在地方設一個家庭福利服務中心，再怎麼樣對政府單位是觸角的延伸，我想我們的服務應該會更落實。」（縣市5）

「就我了解我覺得因為○○的那個距離的特殊性，所以其實本來就已經人口比較少了，再分族群的服務，其實那個服務的輸送是不可能，所以就是變成那邊就是要綜合性的中心，近便的去做一個服務，……，我覺得也是因為這個原因。」（縣市3）

參、效益

獲得社家署經費挹注之後，縣市政府本著初衷，積極建立區域型家庭福利服務

中心，推動各項福利服務方案，因此基本上服務效益與建立區域型家庭福利服務中心的初衷相近，並且亦有超出想像的效益。像是，落實了服務的近便性、「家庭」為核心的服務、單一且具整合性服務；實際提供家庭所需要的子女照顧與親子活動服務、協助社區的福利邊緣戶；活化舊有空間，提高服務效能。

一、服務對象真的感受到服務的近便性

受訪者的縣市不論是依著以一行政區（或警察分局轄區）或人口數以 20 萬人為上限（30 分鐘能到達）等原則來建立區域型家庭福利服務中心，所在社區居民接觸之後，都感受到服務的近便性。有受訪者表示，因為區域型家庭福利服務中心建置，可以考量不同行政區需求而不再偏重某一區之後，社區居民表示現在的服務變近了。有受訪者亦提到，目前他們建立的區域型家庭福利服務中心，服務區域已經涵蓋所有的行政區，不僅服務能量提升，並且服務輸送更為便利。

「我自己覺得是有，因為我一直覺得說我們○○的資源實在分布太不公平了啦，……，我們所有的館、所有的文化中心、什麼園都是在○區，……，可是現在進到我們○區，我們開始有一些家庭跟我們接觸的時候，他會覺得其實我們在這些很近，他不用再跑到那麼遠的地方。」（縣市1）

「我們家庭福利服務中心數量，事實上現在我們可以服務大概是○個區

域，……然後我覺得在整個照顧的一個能量上面，跟整個覆蓋率上面的話，也都比較好。你從這個服務的這個輸送上面來看的話，是這樣子，那這個輸送的一個便利性，然後包括整個服務的品質，都好很多嘛！」（縣市4）

二、落實以「家庭」為核心提供服務

以「家庭」為核心提供服務，盡量使家庭成員不要因為不同的身分進入不同的服務系統，或是家庭需求是被拆到不同的服務，造成案家的不便。有受訪者表示，目前的家庭福利服務中心確實顛覆以往各單一功能服務中心的服務模式，是以家庭為單位，提供整體性家庭成員問題評估，以及後續家庭需求處遇連結，滿足家庭成員間不同面向的問題，讓整個家庭的福利服務之輸送更為完整。有受訪者特別提到，因為單親家庭服務整併到家庭福利服務中心以後，不論是單親家長、子女，都可以整體被服務。所以，同時也有受訪者表示，整併單親家庭服務資源到家庭福利服務中心，可以使資源發揮更大的效益，服務不同類型的家庭。

「……緊急的事件進來之後，在中心這邊先做一個先篩選的部分嘛！那篩選後，可能或許會進到我們那個服務對象裡面，那我們會協助他去申請一些那個福利的相關的那個資源，當然他最重要的影響當然是在這個個案進來之後，我們去做家訪之後，可能不

會像以前，就申請低收，低收申請完之後，其他人都完全就忽略到了！……那今天家庭中心去他們看的面向當然就比較不同，……，家庭中心的社工你就必須要去了解他整個服務輸送，包含長照中心的資源、兒童、身心障礙者等等，那他可以幫他們整個家庭做一個完整性的福利服務那個輸送，那最大的改變應該是在這一塊。」（縣市7）

「我覺得對個案很完整，像我們因為我們有做整併嘛，所以我們今年度的主要的方向就是做單親家庭，不管是家長還是兒少一起服務，不會分，對，他們是有感受到政府是有在做這一塊的提供服務，對。」（縣市2）

「……就你只有一個單親中心，然後1督2員，你能做什麼東西呢？啊其實就是形式上，維持一個門面，表示說我們在這個象徵意義上，我們回應單親議題嘛，但是不是真的能夠做這個好？其實未必，有沒有那麼多的資源？其實沒有。所以說，如果你能夠把他整合到那個家福中心裡面去的話，我們當然可以資源統籌利用，服務效益會更大。」（縣市4）

三、落實單一窗口，方便社區居民使用

各縣市參與社家署建置區域型家庭福利服務中心的初衷之一，真的希望可以突破單一服務對象或是單一功能中心的限制，建立單一窗口，使社區居民可以不用

到處打電話或是被不同的單位踢皮球。有受訪者表示，過去的不同服務中心有不同的服務功能，但是其實社區居民是無法辨識到底不同的中心有什麼不同，因此常常在不同的單位被拒絕，無法順利獲得所需要的協助。但是，因為家庭福利服務中心的成立，在社區成立一個統一、統整的服務窗口，方便社區居民服務的諮詢與使用，是一種利多。

「有時候會讓民眾有一個感覺就覺得說，喔政府的中心那麼多，啊然後又想說啊最怕的就是說受理服務的內容不一樣，他到了這個中心去了之後說，這個不在我們這邊，到哪一邊有時候或許有時候民眾他問的時候沒有陳述清楚，到那一邊又不一定接受，啊這個問題常被人家投訴打電話，民眾的感覺很不好，目前政府在統籌轉換成一個統一的窗口，我覺得是利多，方便社區居民。」（縣市3）

四、實際提供家庭所需要的子女照顧與親子活動服務

過去，公部門社工員對於一般社區居民的角色而言（除了保護性社工），多是協助經濟補助或是給予需要的物質和資源之外，對於社區家庭其他需求，像是子女照顧與教養、親子互動多半是蜻蜓點水般的略過或是轉介其他團體，但是就預防性的角度而言，要避免兒童少年家庭風險的提升，子女照顧與親子之間友善關係是一個重要的影響因子。所以，有受訪者提到，因為社區型的家庭福利服務中心，除

提供社區家庭所需要的經濟補助之外，同時可以依他們的需要提供子女照顧的活動，像是暑假期間，區域型家庭福利服務中心自辦活動，讓弱勢家庭的子女暑假期間有一個去處，補足弱勢家庭在暑假期間照顧子女的能量；或者是依照社區家庭成員相處的需要，多舉辦常態性的親子活動，促進親子之間可以有更多的連結與友善的互動，凝聚親子正向情感之關係。

「其實我們暑假期間，就是我們中心自辦啦，我們也是搭配其他團體，就是協力團體的部分，看到很多我們弱勢家庭，他其實爸爸媽媽妳沒有辦法放暑假，所以其實他們很期待最好有一個地方可以讓小朋友來，因為目前我們這個區域是沒有團體是提供這種服務。所以那時候我們中心場館就是做這個部份的提供，簡單來講我們就是辦夏令營，然後幫他們安排各類型的活動，對，其實我覺得這個東西是家長他欠缺的啦。」（縣市1）

「那我們這邊的家庭話，多數只要維持子女基本的經濟的部份，可是他有很多還涉及到親子的教養，然後家庭的成員的一個衝突，我們也有媽媽就是跟小孩子…就跟青少年吵架的啊，也會來啊！所以在這個過程中，發覺的我們的輸送的那一個模式來講，不再是單純的社會資源這區塊，整個一個社區活動大概很多是偏向一些育樂性像桌遊類，親子可以共同話題的那個區塊，親子之間可以有一些交流的話題。」（縣市3）

五、服務的觸及率提高，拉近與社區的關係

社區居民因不瞭解相關的福利服務資訊，或者是因福利資格不符，而無法進入社會福利服務系統獲得協助，可是事實上是需要協助。但是，因為沒有具有明確的福利身分通常無法獲得實質的協助。然而，區域型家庭福利服務中心主要是採預防觀點，服務對象不需要有一定的福利身分，所以有機會可以發掘服務福利邊緣戶，使社會福利服務的觸及率更高，深入社區中需要協助的社區居民。有受訪者提到，建置家庭福利服務中心後，服務了落在福利體系資格外的邊緣戶以及一般民眾，透過社工人員的主動關懷，能夠及早發現家庭內的問題，提供處遇、轉介以及資源連結等服務，達到第一級的預防成效。同時，因為區域型家庭福利服務中心是走入社區，主動發掘與關懷需要協助的社區居民，因此也促使社區網絡的互動，使區域內的各個網絡可以聯繫在一起成爲一個重要的通報系統，達到初級預防工作的效能。

「因為我們服務了原本都沒有在任何福利體系的這些民眾，我們目前福利服務就是中心成立之後，是讓社會福利是更加乘的。因為我們 worker 是主動關心這群個案的，對，這群個案覺得他比低收更可憐，因為低收他至少有低收生活補助可以領的，可是這群個案可能他求助無門，然後那個他如果他不知道那個民間資源怎麼運用

的時候，他可能自己也不會連結。……，我會覺得會比較更深入，……，慢慢的然後包括民意代表，民意代表還跟我們說你們要多設耶。」（縣市 5）

「讓里長、讓當地的學校知道你們的存在，……，事實上是跟他們緊密連結在一塊，跟民政、跟里長、跟一些社區主委，然後那個發展協會理事長，緊密連在一塊，然後這整個通報系統是健全的。」（縣市 4）

六、重新改造空間與活化空間，提高舊有空間的功能

社家署在 104-106 年鼓勵縣市政府建置區域型家庭福利服務中心時，因為補助經費有限，是期待縣市政府可以優先運用現有、近便性高、適合之公有建築空間之 1 至 3 樓設置中心或據點。因此，各縣市政府都想辦法在尋找適當與改造既有的空間。故，出現一個意外的效益，就是活化了既有的空間。有受訪者提到，因應家庭福利服務中心角色功能之需求，有機會讓縣市政府重新思考與活化既有的空間，社區居民有更多的服務空間可以使用。

「應該是說當○○館變成家庭福利服務中心，活動的空間增加各個服務的一些項目或一些空間的使用，社區居民都說，變得不一樣了，然後就很多人都過來看，我覺得就是你去增加空間的一個友善度，然後增加空間的一些服務度、服務量，或一些活動的內容，我覺得反而讓他們覺得說，欸我

平常有個地方可以去，來這邊不止一個空間可以使用，好幾個空間他們可以同時使用，變成一個比較多元性的。」（縣市3）

肆、困難

縣市政府要落實一項措施，是需要時間籌備，尤其是區域型家庭福利服務中心的建置是牽涉到空間、工作人員的聘任、業務移轉或是服務方案設計等。所以，即使有強烈的動機、有中央的經費補助，或是有輔導團老師的協助，仍然會遇到一些困難，包括沒有足夠的時間進行籌備工作、服務空間不易取得或是改建困難、工作人員招聘不易、單親家庭個案的快速移轉、社會處其他科室對中心服務個案類型的誤解。

一、中央政策推動讓縣市政府沒有足夠的時間準備

中央的政策到各縣市的落實，是需要時間的籌備，因為政策的落實是需要人力、經費，以及可能牽動原來的服務輸送系統，需要跨科室或是跨業務的協調與整合。有受訪者提到，因為接收到訊息不足，缺乏對中央政策的方向或是短中長程的計畫不清楚，總覺得中央的政策是突如其來，也就是中央佈達資訊到縣市實際執行的時間較短，沒有足夠的時間做充分準備而感到措手不及，所以有些相關細節的處理並不是那麼好，像是業務的整併調整、人力的調配等。

「可能是我接收的不太縝密還是怎麼樣，我一直覺得社家署這邊的近程的、中程、長程的這個計畫，或方向，到底有沒有已經有一個既定的架構在，可以讓縣市單位有多一些、多一點了解，那不然就會每一次都會很突如其來，就是忽然間，像是今年要有這個方案，我覺得這樣比較會讓我們準備的不是那麼的充裕。……像當時單親併家庭福利服務中心的時候，就我從前面的承辦的資訊了解就是，可能比較突然，我們縣市政府裡面還是有東西要合併整併的議題，還有人力的議題，所以就在那個當下會有一點點緊迫，而覺得當下是沒有辦法處理得很好。」（縣市6）

二、適當空間尋找不易，或是舊有空間改建不易

社家署考量區域型家庭福利服務中心必須親近社區民眾，所以中心設置地點是社區居民主要的生活圈、建築空間是在3樓以下，並且最好可以是公有空間，可以讓改建設施設備費發揮長期的效果。但是，這樣的條件看似簡單，但事實上確實不易。有受訪者表示，要尋找適當的位置，是有困難，因為適當位置的空間早已被充分使用，不會閒置；或者是對方根本就不願意釋出，尤其沒有縣市首長的支持，僅靠局處長官是不夠。

「因為中央補助希望是在3樓以下嘛，那時候我們在○○區尋覓場地的時候，不是那麼順利。……最難的應該

大概就是場地，場地空間，就是你那個源頭，要找那個 location 很困難！那真的很困難！」（縣市 4）

「我現在變成說我在空間的找尋是我比較大的壓力，……我自己覺得最困難的一個點是在中心擴點的部分，從去年開始要找點，第一個當然是可以要找免費的空間，我覺得要找免費的空間那個點更難，對，因為要去跟公所談，然後還要再去跟社區談，以我的層級來講，我覺得我是比較沒有著力點的，那甚至我有請副座幫忙打電話給公所，然後我們再去拜訪，那可我覺得那個施力點好像都不太夠。」（縣市 5）

在空間部分，除了尋求適當的空間不易之外，另外要改建舊有房也不容易，因為所要支出的費用是超過中央的補助，要縣市政府自籌而引起財政單位的反彈，影響工程進度。就有受訪者提到，要改建家庭福利服務中心時，通常會遇到財政處的挑戰與質疑說為什麼需要花這麼多錢，如此一來不僅要增加改建工作的困難度，也延誤到空間改建工程進度，可能造成中央補助款必須繳回，因為如果在補助款的年底沒有發生契約關係，是無法辦理保留，所以工作時間真的非常急迫。

「對啊，財政處打電話來給我，他就說奇怪你們每年都編，為什麼今年還要一直再花？我就說你知道那個建築物就是很舊啊，就是要花很多錢。我們當時在爭取空間的時候其實有其它的聲音。……我那個室內裝修的錢，

所有人都反對，所有人都打電話一直來罵我啊，他說為什麼要一定找這個，你們為什麼不要有多少錢做多少事就好，每個人都打電話來罵我。……這筆仗打很久，所以一個簽，簽上去都要一個月啊，很久。……現在要先設計這個階段先走完啊，我們現在就在趕工程能不能在年底招標完成。……所以我說很趕，很趕耶。」（縣市 2）

三、工作人員招聘過程不易

區域型家庭福利服務中心沒有聘用足額的社工員或是社工員流動率高，都是會影響中心的運作及服務的提供。有受訪者提到，由於中心在聘用新進社工人員上，受到市府內部行政單位之規定與限制，在市府議會預算未通過的情況下，即便中央已經同意且已核定經費給縣市，也仍然無法順利使用經費來聘僱新進社工員而影響中心的運作。

另外，一種招聘不易的原因是，中央對社工員採約聘方式，缺乏明確的政策支持，導致難獲得人事室的支持。有受訪者表示，中央對於區域型家庭福利服務中心的訪視考核指標中，提到社工員採約聘雇是列入計分的指標，主要的考量是給予較佳的工作條件與福利，避免人員的流動，但是中央本身卻沒有一個整體的明確用人政策依據。

「……府內在人事跟主計方面給我們的限制其實很多，……我們不是聘用困難，其實我們每次在徵才的時候，

其實都蠻多人來應徵的，變成說我們前端，我們要去做聘用的這個動作的時候，就會受到主計跟人事很多的限制。……府會那邊是因為你今天只要預算議會沒有通過，他絕對不讓你用，就算你拿到中央的核定函，就算你錢撥下來了，還沒通過之前你還是不能用，對！連人都不能聘，所以就變成說社工員無法即使到位，我們最大的問題其實在這一塊。」（縣市 7）

「對啊，我們既然那個考核指標裡面既然都要求我們社工員招聘要用約聘，就約聘人員人力來做這一塊，可是中央沒有一個政策有支持啊，所以很難獲得人事單位的支持。」（縣市 3）

四、單親家庭個案的快速移轉，影響個案服務品質

在社家署 104-106 年建置區域型家庭福利服務中心的計畫中，鼓勵要整併單親家庭服務於家庭福利服務中心，然而服務系統的整併不僅牽涉人員的工作權，還涉及服務對象的轉移與服務對象要適應新的服務系統。就有受訪者提到，過去單親家庭個案服務是委託給民間團體，所以在整併的過渡時期，縣市政府要用自己本身的費用補助原有的單親家庭服務民間團體，先暫時持續服務單親家庭個案一段時間，等到區域型家庭福利服務中心建置完備、人員到位之後，才正式進行個案的交接。但是，民間團體不接受此提議，在委託時

間一到就把所有單親家庭個案移交給區域型家庭福利服務中心。在此情況下，個案一次轉進 30 個，不僅社工人員的個案負荷一下變大，再加上工作人員尚未完全到位，所以影響了個案服務之品質。

此外，個案從單親家庭服務民間團體，被轉到區域型家庭福利服務中心時，會感到不適。受訪者也表示，個案服務銜接不僅牽涉到服務輸送的整併，其實還牽涉到個案被服務的情緒與調適。個案因為長期接受民間團體的服務，基本上相當習慣，並且彼此是熟悉的，突然要轉換服務提供單位會有些抗拒、有些不舒服，比較難接受新的服務單位。

「我覺得就是可能是在我們實務面上面啦，因為你整個交接上面的話，那個你個案銜接上面，他可能轉 30 案，可是其實你轉進來，30 案你要通通都分下去的時候，也是多。所以當時候整併的時候，我們的社工員其實是有一些壓力的。對，所以這也是會影響到個案服務品質，不是陸續進來，是一次就進來，會影響到後面他們整個服務狀況。」（縣市 1）

「還有一個困難，困難的部分就是跟個案的接觸，民間單位已經服務很長了，所以你今天換一個新的單位去的時候，他其實很多個案他會覺得說，為什麼要換。那做的好好的，對啊，為什麼一定要做轉換。所以，社工員如果在沒有很清楚這種狀況之下，其實是很難跟家庭解釋。其實有些家庭他是不能接受，覺得不是很舒服。」

(縣市 7)

五、社會處其他科室對中心服務個案類型的誤解，而影響中心的個案服務

一個新的服務中心成立，尤其服務個案類型不是所謂的「法定」個案，像是兒童少年保護個案、家庭受暴個案、低收入等，就容易造成他人的誤解，即是以爲什麼樣的個案類型都可以服務或是提供協助，而影響原有的既定服務項目。就有受訪者表示，所屬縣市社會處其他科室對於中心服務個案類型之定位不瞭解，認爲中心既然是提供整合性的福利服務，因此會有「任何個案都可以處理」的錯誤認知，會將棘手的個案往中心送。另外，也有受訪者表示，由於中心的地點位置比起社會處的地點位置，離民眾的距離較近，因此時常會遇到處內科室將中心視爲是後勤單位、是協助者的角色，影響中心個案服務的輸送。

「因為個案轉介的部分，我覺得大家對中心服務的個案的一個定位還是不是那麼清楚，像某一科，他可能認爲說，他們服務的個案可能就是沒有資源嘛！那就那就轉過來之後，但是，在科室那邊其實手上掌握很多資源可以運用；或是今天如果遇到棘手的個案的時候，他們有一種心態會想往外丟，他們覺得今天既然家庭中心，你號稱一個是整合性的福利，那你應該可以去處理這種個案。」(縣市 3)

「我覺得還有一個部分是對內行銷的

困難，因為其實兩個中心在外面，那社會處的社工可能也搞不清楚我們中心到底在做什麼，那有時候在橫向連結的上面也是會有一些困難的，對，有些低收的社工就會覺得啊，這個就低收戶不過我請你們去關心，那我就給你個案姓名就可以了，什麼東西都沒有給中心；……或者是我們跟保護科那邊，像有些個案我們服務到一半，或者是服務剛進去一兩個月，發現其實是有保護性的議題在，……那我們通報了，保護科也開案了，可是他們的社工就會說你們就就近啊，那你們就繼續 hold 啊，就三不五時去他們家看一看，如果他獨留了一點，你再告訴我們就會類似這樣啦！」

(縣市 5)

伍、結論與建議

爲了提供社區不同類型家庭相關的支持，使其成爲堅強穩定的家庭，鄰近國家新加坡在社會和家庭發展部 (MSF)、國家社會服務委員會、新加坡總統委員會支持下，已經在周邊的新鎮成立了 47 個家庭服務中心，藉由個案工作、團體工作、社區工作以及提供資訊與轉介，提供家庭不同的服務 (Ministry of Social and Family Development, 2017)。另外，香港截至 2016 年由社會福利署及受資助非政府機構已經共同營辦了 65 個綜合家庭服務中心，提供不同的服務，以回應特定服務地域範圍內的個人及家庭於多方面的需要。

綜合家庭服務中心的設立，是在方便使用、及早識別、整合服務和伙伴關係的指導原則下，支援及鞏固個人及家庭，並按「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」的原則提供服務，均提供一系列預防、支援和補救性的家庭服務，包括個人及家庭提供諮詢服務、資源角、家庭生活教育、親子活動、小組工作服務、活動計劃、義工培訓及服務、外展服務、輔導服務和轉介服務等（社會福利署，2017）。故，成立社區型的家庭福利服務中心，提供家庭具整合性、近便性、支持性與預防性的服務，已是重要的服務趨勢。

由上述的訪談分析，可以得知參與「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」計畫的縣市政府，不論當時參與計畫的初衷或是已經出現的效益，都是朝著以家庭為核心，提供具整合性、近便性、去標籤的服務，並且也藉此服務觸角延伸到偏鄉地區，促進與社區網絡互動，落實實際提供家庭所需要的子女照顧等相關服務。不過，在此過程中也遇到一些困難或是阻礙，像是政策推動籌備時間不夠、服務中心空間尋找不易或是改建困難、工作人員受府內行政單位限制無法即時招聘或是招聘條件不佳、單親家庭個案服務系統整併而造成服務品質受影響、社會處其他科室對中心整合性服務的誤解。在香港建置綜合家庭服務中心的過程，也遇過一些困難，包括對於「一站式」服務的曲解，而使中心往往承擔了大量原本屬於其他福利服務單位、社會服務機構及政府部門職責範疇內的額外工

作；「零拒絕」服務的為難，因為中心面對個案類型最多者為房屋，社工人員在處理上較為棘手；近便性服務仍難全面，若干綜合家庭服務中心的現有服務地域範圍過廣或是在交通不便之處，難以提供近便性的服務（彭淑華，2013）。

與香港遇到的困難相較之下，可以發現臺灣同樣都面臨到外界對於整合型單一窗口服務的誤解，而成為其他單位的後送單位或是承擔原本隸屬其他單位的工作。會有此狀況的發生，當然與大家對於整合性單一窗口的期待不同。理想的模式是，單一窗口的設置是以人民的生活事件（life event）做為思考的起點，如何使政府的功能進行整合的工作，提供民眾整合型的服務，而不是奔波於各單位，不過整合型服務背後是涉及決策範疇、預算多寡、資訊系統權限、授權空間等議題（黃子華、李蕙芬，2010）。然而，無論是香港或是臺灣的家庭福利服務中心可以使用的資源、預算、人力有限得情況下，是透過轉介與協調、與其他既有服務輸送系統的合作盡可能的提供社區民眾所需要的資源，而無法完全直接提供所有的服務。所以，真的要做到整合與單一服務，除了擴充服務資源之外，更需要建立相關的資源網絡並且落實網絡合作。

另外，與香港面臨的困難不同之處且是屬於臺灣較特殊的現象是，中心社工人員因為工作薪資福利條件不優，不易聘到社工人員。原因是區域型家庭福利服務中心在新聘社工人員時受到了機關約聘人員不能超過 5% 的限制，所以多是以約用來

聘用。在此工作條件下，不僅不易招聘，更容易造成人員的流動，而使得工作模式難以建立。因此，建議中央未來在推動相關政策時，必須對於人力的聘用條件可以做更全面性的考量，尤其將來家庭福利服務中心要納入「強化社會安全網計畫」，是建構社會整體社會安全的重要一員，更應對於人員的聘用是可以突破機關約聘人員不能超過 5%之限制，促使招聘適當的工作人員與降低人員流動率，讓服務品質得以提升與穩定（黃源協，2005），社會政策目標才得以實現。

此外，還有關政策推動籌備時間不夠、單親家庭個案服務系統整併過於匆促等困難、服務中心空間尋找不易或是改建困難等困難，前二者是與「時間」等要素與密切的關係，而後者是與各縣市地區的資源多寡有關。中央新政策的形成，基本上縣市政府皆有參與的平台、雙向彼此溝通的機會，但是在此過程中因為縣市政府承辦人員的異動，造成資訊的了解有落差，再加上因為縣市政府在執行一個新的政策，必須耗時與府內相關的人事、主計、建管等單位進行充分的溝通，以及獲得支持。所以，的確很容易產生政策推動籌備時間不夠，尤其牽涉到服務系統的整

併時，更需要時間來討論與安排服務輸送的細節。因此，建議中央對於新政策或計劃的近程、中程、長程方向，可以透過不同的管道與機會，進行政策的溝通，包括立場、理據論述、時間期程、工作模式等，讓縣市政府有多一些、多一點了解，才不會造成「執行赤字」一行政機關同意通過的政策，不見得可以執行或是落實（Hajer, 2009）。至於，各縣市地區資源多寡不一，造成的困難，也期待中央在規劃政策執行的必要經費與資源時，像是服務空間的改建，要充分考量各縣市政府經費或是資源不一的狀態，尤其對於財政困難的縣市，一定要給予足夠的經費，不要讓空間的改建被拖延，延遲政策的執行。

最後，區域型家庭福利服務中心將在「強化社會安全網計畫」中，扮演重要服務提供的一員，並且在服務項目也增加兒童少年風險家庭服務，期待從民國 98 年開始建置區域型家庭福利服務中心所累積的經驗，可以作為未來進一步擴充區域型家庭福利服務中心功能之參考。

（本文作者為國立屏東科技大學社會工作學系教授）

關鍵詞：整合、近便性、預防性

📖 參考文獻

社會及家庭署（2013）。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。社會及家庭署。

香港特別行政區政府－社會福利署（2017）。綜合家庭服務。取自

http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_family/sub_listofserv/id_ifs/

- 彭淑華（2013）。家庭支持服務模式建構與行動研究。內政部兒童局委託。
- 黃子華、李蕙芬（2010）。政府推動整合型服務之探討－以單一窗口為例。研考雙月刊，34（5），39-52。
- 黃源協（2005）。民主觀點社會服務品質的內涵與管理措施之探討。臺大社會工作學刊，11，45-87。
- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative Governance: Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministry of Social and Family Development (2017). Family Service Centres. Retrieved from <https://www.msf.gov.sg/policies/Strong-and-Stable-Families/Supporting-Families/Pages/Family-Service-Centres.aspx>