



翁毓秀

家庭長久以來是人們最重要的生活重心，臺灣地區隨著社會變遷，家庭結構改變，原有的家庭功能也受到極大的挑戰。臺灣地區雖然受西方社會影響相當大，但是仍然十分重視華人文化中的家庭價值與功能，可以從 2004 年行政院社會福利推動委員會通過的家庭政策清楚得知。「家庭支持服務中心」是依據 2004 年行政院社會福利推動委員會通過家庭政策衍生而來。

財政困難的苗栗縣，家庭支持服務中心的籌設也相較於其他縣市為晚，但是苗栗縣一口氣於 2014 年在縣內設置三處家庭支持服務中心，直到 2017 年始開始獲得中央經費預算補助，對於其獨特發展過程經驗值得了解。筆者為苗栗縣家庭支持服務中心外聘在地輔導老師，將從個人的角度來探討苗栗縣家庭支持服務中心經驗。

壹、緒言

臺灣地區社會快速變遷，家庭型態日趨多元，各種家庭樣貌如隔代、單親、繼親、新住民、貧困等家庭型態與數量增加，家庭的脆弱性與面臨的挑戰也跟著增加，需要更完整的福利支持系統的協助，以維持家庭功能的正常運作。從生態系統觀點而言，家庭中的任何成員的個別問題，不但受成員所在的家庭影響，也受到家庭所在的鄰里、社區及文化脈絡的影響。社會工作進行個人與家庭問題的評估與處遇上都無法脫離其所在的系統。因此，以家庭為中心、社區為基礎的福利服務網絡之建構就顯得更為重要。

2004 年行政院社會福利推動委員會通過「家庭政策」，主要政策目標為支持家庭、穩定家庭、協助家庭解決問題及滿足家庭需求。家庭政策目標包括「保障家庭經濟安全」、「增進性別平等」、「支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任」、「預防並協助家庭解決家庭成員的問題」、及「促進社會包容」等五大政策目標。在

「預防並協助家庭解決家庭成員的問題」政策目標中，「建立以社區（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」為具體的策略。內政部兒童局（現為衛生福利部社會及家庭署）在 2009 年至 2011 年開始推動「以家庭為核心、以社區為基礎」之「建構家庭福利服務系統實驗計畫」，當時補助 14 個縣市政府設置 19 個區域性家庭福利服務中心。2012 年至 2014 年推動「兒童及少年家庭支持服務中心」為期三年的實驗計畫，選擇 9 個縣市政府，設置 14 處兒童及少年家庭支持服務中心。

苗栗縣不但未在 2009 年至 2011 年內政部兒童局補助推動「建構家庭福利服務系統實驗計畫」之 14 個縣市政府，設置 19 個區域性家庭福利服務中心之中，也未被列入 2012 年至 2014 年所選擇的 9 個縣市政府，設置 14 處兒童及少年家庭支持服務中心為期三年的實驗計畫中。苗栗縣在 2014 年起才自籌經費地成立三處家庭支持服務中心開始運作。

貳、苗栗縣家庭支持服務中心現況

一、行政組織

苗栗縣家庭支持服務中心業務由社會處處長為首，兒少及家庭支持科科長是實際負責人，並由兒少及家庭支持科中具社工師證照的同仁負責直接督導委外的三家社會福利機構承接公辦民營家庭支持服務中心。苗栗縣家庭支持服務中心業務督導

由全國輔導團隊中的中央分區輔導委員及在地輔導委員共同負責，定期舉行在地輔導會議及工作會議，參加人員包括：科長、在地輔導委員、縣府負責社工師、小衛星計畫工作人員、三委外單位督導及社工員等。『守護家庭小衛星－培植家庭支持服務資源網絡計畫』是以三個家庭支持服務中心各為「中心」，每個中心目前各一至兩個小型組織環繞著家庭支持服務中心支援與協助家庭支持服務的推展，此即所謂的小衛星計畫。

二、區域規劃

苗栗縣內幅員發展差異性相當大，既有都市化的苗栗市、頭份市、竹南鎮等，亦有相當邊陲山區南庄鄉、泰安鄉、西湖鄉及三義鄉等。苗栗縣原來依據行政區、警察分局及每 20 萬人口規畫為一個家庭支持服務中心的原則，全苗栗縣共劃分為竹南區、大湖區、通苑區、頭份區及苗栗區等五處，但是 2015 年度縣府財政困難，難以負擔原規畫為公辦公營的頭份區與苗栗區兩處家庭支持服務中心。於是重新調整服務區域，由三個中心負責苗栗全縣的 18 個鄉鎮市的家庭支持服務，包括區內弱勢兒少家庭的關懷訪視及社區宣導等業務。竹南區、大湖區、通苑區的家庭支持服務中心分別委由在苗栗縣深入耕耘已久的兒童福利聯盟、伊甸社會福利基金會及世界展望會等辦理。

三、人力編組與經費預算

苗栗縣三處家庭支持服務中心 2014

至 2016 年度的經費係由財政並不寬裕的縣政府預算中勻支，並未獲中央經費補助，直到 2017 年每中心獲得中央補助兩名社工人力及部分業務費。各中心的人力編組從 2014 年剛開辦的一名社工督導及三名社工，逐年增加至 2017 年的一名社工督導及四、五名社工；各中心的行政人力，除了 2015 年度竹南區與大湖區家庭支持服務中心曾經聘用外，其他年度各中心均未能聘用。苗栗縣因服務區域較為遼闊，在社工員招募、聘用與穩定上較為困難，只有通苑區的社工人力較為穩定。

在經費預算執行方面，三處家庭支持服務中心第一年（2014 年）的經費中包括開辦費，可能與各使用場地狀況有關，執行率在約 70%至 97%；第二年（2015 年）經費執行率約在 75%至 97%間；第三年（2016 年）經費執行率約在 64%至 97%。經費執行率偏低的家庭支持服務中心多與人員聘用不足有直接的關係。人力不足時自然將影響服務項目的推動。

四、服務內容與服務量概況

苗栗縣內三處家庭支持服務中心的服務工作內容分為四大部分：(一)弱勢家庭個案管理；(二)兒少及家庭支持服務宣導與諮詢服務；(三)區域服務網絡建構；(四)兒少服務活動辦理、社區資源宣導及網絡連繫會議。各中心在活動設計上種類十分豐富多樣。

目前三個中心的個案管理與服務個案數都尚未達到社家署期待每一社工員服務 40 案的標準。2017 年苗栗家庭支持服務

中心實施計畫要求每一社工服務 30 案的水準，依據第一季的績效表，各中心都須繼續努力才能達標。

除了上述家庭支持服務中心的服務內容之外，承辦三個家庭支持服務中心的社會福利機構也同時服務該區內的高風險家庭關懷處遇業務，但是三個機構的進行方式不盡相同。承接竹南區的兒童福利聯盟的高風險服務業務在不同辦公室上班，並由不同社工督導負責；大湖區與通苑區的高風險服務方案則都在家庭支持服務中心處辦公室上班，也由同一社工督導負責。委託辦理大湖區高風險服務方案的伊甸社會福利基金會，由於人力聘用上的困難從 2017 年起婉拒承接區內高風險服務方案。雖然有一處家庭支持服務中心機構 2017 年起未再繼續承辦區內高風險服務方案，但是其他兩家仍然繼續負責區內的高風險服務方案，此與 2017 年衛生福利部社會及家庭署所建議將家庭支持服務中心服務對象從單純初級預防工作重心與服務內容轉型為初級預防及中低危機高風險服務調整相當一致。

參、苗栗縣家庭支持服務中心運作經驗

一、苗栗縣內地理、人文與人口結構

福利服務的設計需要符合社區人文特性，才能符合服務使用者的需求。苗栗縣有山區也有臨海的鄉鎮，在家庭支持服務中心區域規劃上是不容易的事。原來苗栗

縣十八個鄉鎮市規劃為五個家庭支持服務中心，但因財政困難而重新調整為三個中心，使得各中心負責區域範圍更大，區內複雜程度更高，經營管理難度也隨著提高。

苗栗縣三灣鄉、南庄鄉、三義鄉等較屬山區或緊鄰山區，通霄鎮、苑裡鎮、後龍鎮等是濱海區域。山區與濱海區域的風土民情恐十分不同。苗栗縣內除了閩南人外，客家族群也有相當的人數，客家文化更是突顯在多個鄉鎮地區。三義的木雕及桐花祭活動等都是苗栗縣的人文特性與文化資源。家庭支持中心服務方案設計須考量區域內民眾的生活型態與文化特性。

苗栗縣與其他地區一樣面臨少子化與高齡化的問題，山區與濱海地區的年輕人在原鄉就業機會少的狀況下，多往都會型社區遷移，造成苗栗縣境內山區與濱海地區高齡化現象嚴重。出外謀生的年輕人將年幼子女委由祖父母照顧，形成隔代教養的現象。

二、中心地點的選擇

家庭支持服務中心地點的選擇對於服務可近性與方便性有極大的影響，因此，在考慮設置地點時，須盡可能選擇社區民眾容易到達的地點。由於家庭支持服務中心目前定位為一級預防工作，也就是所有一般社區民眾都是服務對象，因此，中心主要功能應以一級預防或小部分二級預防為主，不宜在家庭支持中心的地點提供三級預防服務，以避免影響服務使用者進入中心的意願。例如：家庭支持服務中心所

在地可能不適合與提供家庭暴力處遇的地點過於靠近，以避免服務使用者擔心被貼標籤而不進入使用。

三、由資深穩健社會福利機構承接的優勢

苗栗縣三處家庭支持服務中心都是由國內資深穩健的社會福利機構承接，更重要的是他們不是來到苗栗縣開疆闢土，而且他們都是在苗栗縣深耕已久的單位，對於苗栗縣有一定程度的了解，節省了許多摸索的時間。大型母機構對於新承接的中心是一個穩定的靠山與支柱，能夠成為新中心的後盾，不但人力能夠彈性調配，也能在緊急時提供技術救援，這是苗栗縣家庭支持服務中心的一大優勢。

四、政府穩定的行政支援

政府行政支援及督導人力的穩定對於新成立的受委託單位是一股穩定的力量。筆者經常親身經歷政府單位負責行政支援的科員、約聘人員、約僱人員等，一年內可以換上 2、3 個人。負責行政支援的政府行政部門人員，自己對業務都還搞不清楚，似乎就扮演業務督導的角色，常使得委辦單位無所適從，不但問題未獲解決，而且產生更多問題。

苗栗縣家庭支持服務中心業務，從開辦三年多以來，不但負責業務督導的承辦人員持續都是同一人員，而且對苗栗縣社區深入耕耘、經驗豐富的科長也一直是同一人，對於社區資源網絡的建構發揮了很大的貢獻。

除了行政人員的豐富經驗與人事穩定外，行政首長的大力支持對於業務的推展也相當重要。家庭支持服務中心所辦理的各項大型活動，政府首長、副首長、及當地民意代表都能夠親自參與，是重視這項業務的具體表現，也是對於承辦單位與工作同仁的最大鼓勵、肯定與支持，以使得家庭支持服務中心成為以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務輸送系統及結合與協調社區資源，提供民眾近便性、連續性、整合性與個別化之服務。

五、小衛星計畫

苗栗縣以小衛星計畫來延伸家庭支持服務中心的觸角，以建構苗栗縣的社區資源網絡系統。小衛星計畫的設計是每個家庭支持服務中心至少有兩個社會福利團體配合與參與各家庭支持服務中心的服務或活動，以增強與擴大發揮家庭支持服務中心的功能。小衛星計畫有專人負責穿梭在苗栗縣家庭支持服務中心與小衛星們間，有助於建立綿密的社區資源網絡。

肆、政策轉型對苗栗縣家庭支持服務中心的影響

家庭支持服務中心在 2018 年將邁入第四階段時，可能會進行政策轉型(祝健芳，2017)。現行的家庭支持服務中心負責兒少及家庭的一級預防工作、各縣市高風險服務方案負責二級預防工作、及兒少保護性服務挑起三級預防工作，將轉型簡化為家庭支持中心負責一級預防與中低危

機高風險工作；兒少保護工作則包含中高危機高風險工作服務。筆者從 2014 年至 2017 年苗栗縣家庭支持服務中心、高風險家庭服務及兒少保護工作的三級預防分工來探討苗栗縣可能面臨的衝擊。

一、三個家庭支持中心所可能面臨的問題

由於 2017 年在三個家庭支持服務中心中有兩個中心繼續承接高風險服務方案，一個家庭支持服務中心未繼續承接高風險服務方案，該區的高風險服務方案已委由另一社會福利團體承接。2017 年繼續承接兩區高風險服務方案的機構，一個高風險服務方案在家庭支持服務中心執行且由同一督導負責，另一個則分別在兩地執行且分由兩督導負責。

依據政策轉型的可能發展趨勢，苗栗縣家庭支持服務中心面臨不同問題：

(一)在同一地點執行的機構

在同一地點執行的機構，由於一級預防與中低危機高風險都是同一機構而且在同一辦公室上班，同一督導能夠使得業務引起機構內爭議的機會降低，但是，督導的責任是沉重的，因為他同時需督導一級與二級預防方案，兩組社工人員的工作；優勢是節省人力，協調容易。未來若家庭支持服務中心同時承擔一級與中低危機高風險方案，這樣的規劃將留下中低危機高風險個案繼續在家庭支持服務中心接受服務，中高危機高風險個案將歸入兒少保護單位。因此，如何定義中低危機與中高危

機高風險個案是需要非常清楚的，才能順利做好個案轉介與個案管理的工作。至於辦公的空間，在同一地點執行的家庭支持服務中心將不會受影響，因為他們家庭支持服務中心與高風險方案本來就是在同一個地點辦公。

(二) 在不同地點上班，由不同督導負責的機構

目前苗栗縣有一機構在兩地點同時承接家庭支持服務中心及高風險服務方案，分別由兩個督導負責。目前這種運作模式在面臨未來政策轉型後的家庭支持服務中心，挑戰將可能大於上面的模式。因為原來的高風險方案業務的中低危機高風險業務將劃入家庭支持服務中心，中高危機高風險個案將劃分到兒少保護業務。原承接的社會福利機構也將重新思考原來負責高風險方案的人力將如何運用、原單位將來發展內容與方向等問題。不在同一地點辦公的機構，因為高風險服務方案將支解，辦公空間須做其他規劃使用了。

(三) 未承接高風險方案的家庭支持服務中心

對於 2017 年度未承接該區高風險方案的家庭支持服務中心勢必面臨兩難，因為他們才剛決定在 2017 年開始不再承接高風險服務方案，但在政策轉型之下，家庭支持服務中心還需負責中低危機高風險個案服務。因此，承接的社會福利機構勢將考慮重新接回中低危機的高風險服務，以繼續辦理家庭支持服務中心業務，或者

完全退出家庭支持服務中心業務。至於辦公空間，該家庭支持服務中心在 2014 至 2016 年承接高風險方案期間都在同一辦公處所上班，因此，若該中心決定繼續承接將不會有辦公空間的問題。

二、縣政府可能面臨的問題

苗栗縣政府所面臨的問題可能有三：

(一) 機構繼續承接的問題

苗栗縣政府在財政困難及社會福利機構資源缺乏的情況下設置了三個家庭支持服務中心，好不容易漸漸上軌道，成效也獲得肯定開始獲得中央的補助。政策轉型可能將使得目前承接的機構需要重新思考與評估未來承接的意願。從原來設置五個家庭支持服務中心的規劃縮減到三個，卻需要負責整個苗栗縣的範圍，等於是原來兩個中心負責的社區範圍需由承接的三個機構來共同分攤，無形間增加了每一個中心的工作量。承接三個中心的單位都是國內赫赫有名的社會福利大型機構，他們願意承接實屬萬幸，因為他們也需考量承接家庭支持服務中心是否符合機構發展方向。

(二) 增設兩中心的問題

縣政府一直因財務狀況所苦，而無法設立原規畫為公設公營的苗栗區與頭份區中心。這兩地區就分配到三個中心的服務範圍，使得三個中心的負荷增加，中央並未因負荷增加而增加補助，仍然是 1 督 4 員的補助標準。縣政府若不處理，自然將

影響機構繼續承接的意願。苗栗縣本來就是社會福利資源較匱乏的縣份，要另覓可靠機構承接想必是不簡單的事。縣政府又財務窘困，要挪出一年一個中心需約 500 萬預算，是需費苦心了。

(三) 要求成效上的困難

由於目前三個中心負責全縣，原來應由五個中心來負責的，而且縣府也並未提供額外人力或資源，或許也使得縣府在要求績效時可能就不能過度嚴苛。三個中心所負責的地理區域就有相當大的差異，中央設定的標準是以「中心」為單位，因此，縣府或許可以因地制宜地來看待個中心的績效。

伍、結語

2007 年起衛生福利部社會及家庭署（原內政部兒童局）開始研議建構「以家庭為核心，以社區為基礎」的家庭福利服務系統（2009～2011）及「兒童及少年家庭支持服務中心」計畫（2012～2014），希望以綿密的家庭福利服務資源網絡，達到預防問題的發生，避免或減緩問題惡化。

家庭支持服務中心原則上依行政區每 20 萬人口設置一中心、配置 1 名督導、4 名社工員、30 分鐘可到達、社工員在案量 40-45 案（祝健芳，2017）。都會型社區能夠依照此原則，但是鄉村型社區人口分散，20 萬人口量所跨地區可能是都會型社區的好幾倍。同樣在案量都是 40-45

案，鄉村型社區訪一案所需路途時間可能是都會型社區的好幾倍。採用相同的一套設置標準，在計算績效或所謂的 KPI 時是否公平？苗栗縣家庭支持服務中心中的某些鄉鎮在個案管理量及個案服務量要能達每位社工員在案 40-45 案，需要多加努力。

臺灣地區雖然不大，但是區域上的差異卻相當大。不論是一般社會工作服務或家庭支持服務中心的服務，都應該特別考慮案主最容易接受的方式。在訊息相對缺乏的區域應該多設計將服務或訊息帶至案家的方式，而不是要案家到中心來接受訊息或服務，這樣才能稱之為「以案主為中心」的服務。

今天的社會工作或社會福利常被「績效」壓得喘不過氣來，「以案主為中心」的服務價值經常被有意無意的放在一旁。政策規劃時很難感受到人的溫度，感受到較多的目標達成、如何呈現績效、成效與成果，明顯的是目標取向。但是執行的社工員卻不能冷冰冰的，一定要讓社區居民感受到人的熱度。社工員是直接接觸社區民眾的，民眾最能感受家庭支持服務中心是否能夠幫助他們。家庭支持服務中心深入地方各地，直接接觸社區民眾也是直接考驗政府施政能力及施政是否能滿足民眾需要及施政是否獲得民眾支持。

（本文作者為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系副教授）

關鍵詞：家庭支持服務中心、家庭政策、一二三級預防

參考文獻

祝健芳（2017）。區域/家庭社會福利服務中心政策沿革與展望。衛生福利部社會及家庭署。

彭淑華等（2015）。家庭福利服務中心工作指引。衛生福利部社會及家庭署。