

屬於高雄縣社會福利的曾經……

吳麗雪・程泰運・林幽妙・劉美淑・林秀芳
蘇淑慧・孔昭懿・蘇淑貞・趙若新

壹、前言

高雄縣政府社會局是一個優秀的團隊，一向以「創新、進取、專業」為工作使命，更以「共創縣民幸福感的好夥伴」自居，自民國（以下同）77年余陳縣長月瑛由臺南醫院社會服務室聘請卓主任春英擔任社會局科長，展開了高雄縣社會福利的新視野與里程碑；同年亦自美國聘請幼教及婦女運動專家王博士淑英為高雄縣兒童與婦女工作奠定堅固的基礎；88年余縣長政憲及至楊縣長秋興邀請吳女士麗雪擔任社會局局長，高雄縣歷任縣長從專業社工選聘到社會政策建言，均給予社會局團隊很大的揮灑空間，亦正如此才奠定高雄縣社會福利工作可以不斷深耕與創新的空間，一路走來，雖歷經不同的首長、科室主管，但績效仍是有目共睹、具體可現；這全歸功於所有社會局工作夥伴平日努力建構與累積自屬的特質及文化所致。回顧過去十年來的點點滴滴，有淚水、有歡樂，更實踐了「歡喜做、甘願受」的心境，鋪陳了屬於高雄縣社會福利的希望工程，更闢植了許許多多可以呵護弱勢的夢田。讓我們一起來走一回屬於高雄縣社會福利的

「曾經」。

貳、高雄縣社會福利的特色

身為全國社會福利的資優生，其實背負著眾多的壓力與期許，惟恐稍有懈怠影響績效，致使弱勢權益顧全不及，所以身為單位主管，備感責任之重大，必須時時自我鞭策想到如何走下去、如何在困境中突破、如何為弱勢者創造更多新機、如何讓員工願意樂在工作、提供更優質的服務等，不勝枚舉的思維在腦中轉不停。一路走來，高雄縣政府社會局在既有優良基礎上往上累積，不論從「社會保險」、「社會工作專業制度」、「公設民營」、「福利社區化」、「增能觀點」、「社會資源」及「創新與績優」等軸心切入論述整個的歷程，可以清楚看到演進與質變的軌跡；一路走來，這些的軌跡亦紀錄了社會局的生命歷程與員工心血，願意將這些的過程整理並呈現分享。

一、以倡導社會保險彌補救濟不足

以「公私協力」方式來發展社會福利措施特色，早是高雄縣對縣民在輸送服務的主要管道之一，如公設民營機構的委

託、兒童、少年、婦女、老人及身心障礙福利方案的委託等，在在顯示於公部門有限的資源中，偕同組織健全且有心投入社會福利工作的機構，共創「無限福利」生機。

不但如此，更跨越社會福利界，邀請民間企業共同來關心縣民的需要，如自 78 年至今陸續推出全國首創的「身心障礙者健康保險」、「幼童健康保險」及「幼童團體保險」即是成功案例；另「縣民年金保險」後雖因故暫緩實施，然促使中央政府規劃「國民年金保險」，亦算是功成身退。

以下就整個社會保險相關福利方案簡述如下：

(一)身心障礙者健康保險

78 年 10 月在財力不豐裕的情形，排除萬難，首創全國之先例，開辦屬於弱勢團體之「身心障礙者健康保險」，此保險並非由公家機構辦理，而是委託民間保險公司承辦。根據當時所做研究評估，有 85% 以上的受訪者同意本保險很符合身心障礙者縣民的需求，並認為在全民健康保險實施前（即 84 年 3 月）應繼續實施；可見本保險確能為大多數身心障礙縣民提供相當的保障，此保險公部門提供 90% 的保費補助。

1. 有關本保險內容及保費分擔比例，分述如下：

(1)資格：凡合於身心障礙福利法第 3 條所定領有身心障礙手冊並於本縣設籍 6 個月以上縣民，年滿 65 歲以下者。

(2)保險給付內容：共有定期壽險死亡給付、健康保險醫療給付、意外傷害醫療給付、疾病門診醫療給付等四項。

(3)保費分擔比例：縣府負擔總保費之 70%，鄉鎮市公所負擔總保費之 20%，身心障礙投保人自行負擔 10%。

2. 另本保險具有下列特性：

(1)就政策之形成而言－

係一由下而上，充份尊重民意的決策過程。本保險係透過問卷調查、公聽會、座談會瞭解身心障礙者真正最急切的需求，並成立委員會，多方徵求學者專家的意見，最後才形成此一保險之政策。

(2)就保險內容而言－

被保險人需自付一成保費，意在提高身心障礙者之自尊，杜絕不必要之浪費。另門診、住院及意外傷害等保障內容，則以一般醫療的平均費用為主，而喪葬給付則避免道德風險，故不採取太高金額。

(3)就合約內容而言－

承保之保險公司基於回饋社會的心理，同意在有盈餘的狀況下，扣除成本後的 90% 盈餘，還給縣政府作為身心障礙福利的專用基金。

(二)幼童健康保險

本保險是繼身心障礙健康保險後，所開辦的第二個保險。在全民健保尚未開辦前，因 81 年健康幼稚園火燒車事件，犧牲許多幼小生命；另亦基於幼童不會為自己爭取權益，是弱勢中的弱勢，有鑑於兒童醫療需求的重要，於是開辦本保險。

1. 有關本保險內容及保費分擔比例，分述如下：

(1)資格：於本縣設籍 6 個月以上之 1 足歲至 6 足歲以下之學齡前幼童。

(2)保險給付內容：共有意外傷害險、意外傷害醫療保險及住院醫療險。

(3)保費分擔比例：縣府負擔總保費之 60%，家長（或法定代理人）負擔 40%。

2. 另本保險具有下列特性：

(1)採「方案委託」方式委託民間人壽保險公司辦理－

係由各保險公司提出計畫方案，由縣府邀請產、官、學界組成「評鑑小組委員會」，透過公平、公開徵選，最後由美國安泰保險公司雀屏中選。

(2)公私協力齊宣導－

確定承辦單位後，縣府及保險公司隨即展開報章、媒體、電視及電臺宣導外，並針對托兒所、幼稚園負責人及鄉（鎮、市）公所社政同仁舉辦多場說明會，宣導本保險內容對幼童的重要性及如何辦理等。

(3)運用私部門現有人力，提昇服務績效－

縣府要求安泰保險公司一一至本縣立案托兒所及幼稚園拜訪及辦理投保收件事宜。

(三)幼童團體保險

自委託安泰保險公司辦理前項保險，計二年半，該公司回饋縣府的「經驗退費」共計 1,800 多萬元。在此經費前提下，縣府再次為本縣 1 至 6 歲以下之幼童設計與全民健保不重覆且補其不足的保險內容。

3.有關本保險內容及保費分擔比例，分述如下：

(1)資格：於本縣設籍 6 個月以上之 1 足歲至 6 足歲以下之學齡前幼童。

(2)保險給付內容：共有一般身故、意外及疾病殘廢、意外及疾病殘廢生活補助、重大燒燙傷及住院醫療等五項。

(3)保費分擔比例：由縣府全額補助。

另本保險除具有上述幼童健康保險之特色外，並具有府內跨單位合作機制之特性，如請縣府民政局戶政課每月將合理賠資格之幼童身亡名單連同家長資料送給社會局，再由社會局函文案家提出申請，並請保險公司主動慰訪案家協助申請理

賠。

(四)縣民年金保險

因醫療科技的進步，國人平均餘命延長，本縣自 84 年底已正式邁入高齡縣，老年人口於 93 年底更高達 113,469 人，占總人口數的 9.16%。有鑑於此，於 86 年為保障縣民老年經濟安全，鼓勵縣民在屆老之前養成長期儲蓄習慣，於年老時每月領取定額年金，以作為將來養老的生活費用，故請益國內保險專家，研擬「高雄縣縣民年金保險獎助辦法草案」，後因中央政府辦理「敬老福利生活津貼」及著手規劃「國民年金保險」故本案暫緩實施。

1.本保險草案內容，重點分述如下：

(1)資格：設籍本縣 1 年以上，年滿 25 歲至 64 歲之縣民。

(2)購買方式：本府為縣民篩選穩健的保險公司，由縣民自行挑選，每年購買的年金以保險費一萬元為一單位，最高五單位，享有保險公司投資報酬或紅利及縣府利率之補助，五單位以上，則只享有保險公司給予的投資報酬與紅利。

(3)縣府補助：縣民得每年繳納保險費，所繳納首期的保險費，本府得視財力補助利率若干。第二年以後利率則依保險公司給予之續期利率而定，但不得低於最低利率。保險公司給予的投資報酬一般不會低於銀行的定存。

(4)領取方式：

①縣民屆滿 65 歲時開始領取年金

② 55 歲但未滿 65 歲可提前領取減額年金給付

目前政府雖有辦理各項兒童、少年、婦女、老人、身心障礙等各項生活補助或醫療補助，然其均是救助式補助，所謂「救助」是屬事後、消極式的社會福利措施，

其需經全家資產調查，難免讓人對案主產生烙印結果。因此如何讓縣民在使用者付費前提下，珍惜福利資源，並得到全面性照顧，即是當初高雄縣在有限的經費下推出上述的福利保險方案主要宗旨。再者如何協同組織健全的民間企業共創縣民福祉，更是縣政主事者及辦理社會福利業務的社政主管機關所必需運用高度智慧來達成的目標。

二、以專業社工制度奠定服務基礎

社會工作的本質與社會文化、政治經濟發展密不可分，從「縣」為出發點的社會工作發展自然受到臺灣整體社會變遷的影響，近年來如雨後春筍般產出的社會福利法規更是當然的推手，由於歷任首長對於社會福利的重視與授權，也讓社會局在人才的遴選及培訓上有更多的空間及自主。

受到高雄縣地形狹長的影響，除了 73 年曾經將社工員集中在縣府上班外，大抵社福中心的設置是朝區域性設置為目標，並且設置的點也越來越廣，型態也從公營走向公辦民營的多元型態，服務內涵也增加更多的社區工作，86 年起於國宅社區內設置社福中心屬國內創舉，以下是數年來社會工作在高雄縣的發展歷程：

(一)區域化、社區化的發展

受到高雄縣地形狹長的影響，提供直接服務的社工中心不同於行政單位，為符合民眾需求，將社福中心區域設置一直是高雄縣服務特色；利用國宅閒置空間設置社福中心，就地推展社區工作、辦理社區活動也是充分利用資源且社區化的一部分。

(二)設置鄉鎮社工員

不同於各縣市社工員一律由縣府聘任，為鼓勵鄉鎮公所也能聘用專業人員，在村里第一線就能提供解決例如急難救助、低收入戶輔導、獨居老人關懷等，社會局在獲得鄉鎮首長以及人事單位支持後，由鄉鎮公所編列預算，以約聘僱方式聘任社工相關科系畢業或長期從事社會福利工作者為鄉鎮社工員，與縣府社工員在整體性的社會福利工作上互相合作，這項作為亦屬全國創舉。

(三)專業人員公開招考制度化

社會局受到首長肯定與支持，長期以來社工員聘用向來都有公開招考制度，除了局長、副局長是當然考試委員，通常縣府機要室秘書的支援，也無形中增加聘用人事的廣度，有時，用人單位的二級主管也會是考試委員，專業人力是一個組織靈魂，透過公開招考網羅社福界優秀人才，一直是社會局人力優質化的重要因素與做法。

(四)實施社工分級制

隨著社會問題的多元與複雜化，加上快速通過的社會福利法案，使得社工專業人力需求性「倍增」，對於社會所賦予高度期待也令社工界備感壓力，「社工分級制」是參考醫院醫師培育制度，將社工員依照資歷區分為初階、進階與資深，因應處理個案業務分成鄉鎮社工員與保護組社工員，「社工分級制」的發展從一開始著重在「分級」，慢慢發展成以培育社工員為主要目的，因此搭配學習藍圖，定期辦理社工員在職訓練也成為這套制度的重要配套，提供進修公假、辦理國外參訪都是從「培育」的觀點出發設計的配套措施。

(五)輔導成立「高雄縣社會工作專業人員協會」

長期以來臺灣社工專業組織一直以「臺灣社會工作專業人員協會」為龍頭，但由於專協畢竟在臺北，屢次發生的南部社會性議題，在專業立場的意見集結上專協使力有限，為了集合高雄縣公私社會福利機構的專業力量，更是以服務高雄縣的專業人力為目標，在四方努力終於在 93 年間成立了「高雄縣社會工作專業人員協會」，也首度以社工師考試錄取率低落的「兩趴」作為發聲的處女作，集結社會工作專業力量的目標，在此又往前跨越一步。

三、以公私協力建立福利夥伴關係

「公設民營」是政府在社會福利民營化推動過程中輸送服務採取的主要策略，本質上是民營化過程中經營委託的策略。社會局在政府人事精簡政策和社會福利民營化的環境趨勢下，陸續以「公設民營」的方式推動社會福利。82 年 10 月起制定「高雄縣政府社會福利設施委託民間管理實施要點」，以因應陸續興建完成的社會福利設施公設民營之法制依據，並於 84 年 7 月率先將全省第一座新建完成的「老人公寓」，委託給財團法人佛光山慈悲社會福利基金會經營，開啓了高雄縣設施委外的先河。

85 年更大力地推動了三個公設民營案例，85 年 7 月將「高雄縣遊民收容所」委託高雄縣慈善團體協會、85 年 8 月「鳳山區兒童早期療育發展中心」委託給財團法人伊甸社會福利基金會高雄市事務所、接著 85 年 9 月將「高雄縣身心障礙福利服務中心」委託給財團法人臺灣基督長老教會殘障關懷中心經營。這也是同年推動公設民營案例最多的一年，並在同年開幕營運。

86 年 1 月內政部制定了「推動社會福

利設施民營化實施要點」提供各縣市推動設施公設民營的法制面依據，此時是中央正式鼓勵地方政府推動社會福利設施公設民營，相較之下，高雄縣是各縣市政府中較積極爭取中央計畫型設施補助的縣市，且將 84 年以後興修建完成的設施以公設民營的方式委託經營，形成很多公私協力成功的經驗。

陸續為提供鳳山市中崙國宅社區社會福利服務，參考香港國宅社區設立社會福利服務中心的模式，86 年 3 月遂成立「中崙社會福利服務中心」並委託財團法人中華兒童福利基金會高雄縣家庭扶助中心經營。

87 年 3 月為解決本縣少女收容問題成立「高雄縣少女中途之家」，委託財團法人勵馨社會福利基金會經營，以補充機構照顧不足的問題；為了拓展早期療育服務點，於是在 87 年 3 月成立旗山區兒童發展早期療育發展中心，也委託給財團法人伊甸社會福利基金會高雄市事務所經營，更在 92 年 10 月設立甲仙工作站，建構較趨完整的早療服務體系。92 年 7 月為解決單親家庭照顧的問題成立「高雄縣向陽家園」委託財團法人天主教聖母無原罪方濟傳教修女會經營，包括最近將興建完成的「高雄縣明山慈安居」老人養護中心，亦將以公設民營的方式委託民間經營管理。

為因應相關法令的變遷，91 年 8 月又制定了「高雄縣社會福利設施委託經營管理自治條例」讓法制面更趨完整。為維持公設民營機構經營管理的品質，86 年 2 月成立「公設民營小組」開始建立機構評鑑制度，於合約期間分「期中」與「期末」施予評鑑以維經營品質，並定期召開「公設民營機構聯繫會報」提供機構之間資源

協調、整合與互相學習機制。也因此近十年來在歷次內政部評鑑中都有相當好的評價與成果。

地方政府在人力與財源規模有限的限制下會影響「公設民營」業務推動的量，在推動之後，政府與民間之間透過「公設民營」契約關係，讓彼此關係更外於依賴與自主、共生與互斥、授權與控制等多元微妙的互動關係。社會局公設民營之推動，協助政府以權變方式解決機構經營的問題外，也會相對增加內部對公設民營機構管理的壓力、管理制度及人力的相對應成本。這麼多年我們秉持「公設民營」推動並不是政府社會責任的轉移，它更應包含建構一套合理化的管理制度，並與受託單位成為夥伴關係以確保社會福利的服務品質。

四、以福利社區化輸送福利服務

「福利社區化」基本理念在於將社會福利體系與社區充分結合，主要有三項內涵，亦即是由社區提供福利服務、將福利服務體系建構在社區的基礎上及以社區為社會整合福利服務網絡的基層組織。綜觀這十年來高雄縣推動福利社區化的歷程可概分為三個階段：

(一)社區化的開始—以福利服務中心做為福利社區化的據點

高雄縣幅員廣闊，福利服務之輸送不易，因此於 78 年起分別在岡山區、鳳山區及旗山區設置社會福利服務中心，各中心配置督導一名及數名社工員，負責該區各項社會福利服務之輸送，期能就近又方便滿足民眾之需求，深獲民眾肯定與支持。接著，於 85 年起陸續委託專業團隊（如伊甸社會福利基金會、基督長老教會）分別

於三區成立早期療育中心，就近服務發展遲緩兒童，也提供職能教育及社區宣導等服務，主動協助遲緩兒把握黃金治療時間，早期發現早期治療。之後發現原住民鄉由於路途遙遠，遲緩兒父母親無法每天接送而發展居家服務及設置「甲仙工作站」，服務旗山區的六龜鄉、甲仙鄉、桃園鄉及三民鄉，提高服務量及效能。

(二)社區化的落實—設置國宅型福利服務中心

觀察到鳳山市五甲地區約二、三千戶國宅，因為人口密集，人與人之間高度疏離感，加上地處高雄縣市交界，社區治安不佳，86 年時即主動爭取在國宅區設置福利服務中心，於社區中辦理親職講座、社區活動、兒童青少年活動等，除鼓勵民眾參與活動，學習成長，更藉此凝聚社區意識，鼓勵社區民眾關心公共事務，成效顯見卓著。之後於 86 年間又在中崙國宅也設置福利服務中心乙處（原委託家扶中心經營、88 年再交由關懷臺灣協會繼續提供服務），移植五甲模式就地提供福利服務。同時五甲國宅有許多閒置未出售國宅，社會局於 90 年間再向營建署承租，成立五甲社會福利園區，將房子低價出租給社福團體，共進駐十個單位包括身心障礙、婦女、老人及兒童，在社區中提供各種類別的服務，團體間彼此影響支援，形成一個非常完整的福利服務園區。

(三)社區化的普遍—由社區發展協會提供社區照顧

高雄縣因專業性社團有限，而社區發展協會有四百多個，如何使社區跳脫傳統以辦理自強活動為主要工作內容的模式，社會局在多年前即致力於輔導社區發展協會轉型，於 92 年成立跨課室的「社區照顧

工作小組」。因應各項福利類別需求落實於社區的基礎理念，鼓勵同仁以認養方式陪伴社區成長，輔導社區組織志工隊提供老人問安、日托、兒童課後安親、婦女成長、社會參與或外籍配偶生活適應輔導班等服務措施，至今大約三、四十個社區在過程中被喚醒，社區照顧、社區綠美化工作在社區中如火如荼展開，看到社區發展的永續與希望，民眾的學習與成長，似乎也看到臺灣美好的願景與未來。

五、以增能觀點協助弱勢

社會局向來以增能觀點輔導各弱勢族群，以婦女福利為例：高雄縣婦女福利除了中央政府範定的各項補助或救助福利服務外，亦順應潮流、積極扮演了使能者的角色，也見證了近十多年來婦女增能後所發生的重大變革。以下就分三個階段說明：

(一)透過婦女教育啟發婦女意識

早在 78 年社會局即設置專責機構「婦幼中心」，開辦各項福利方案以滿足婦女需求，同年並開辦了「婦女學苑」，有系統的規劃婦女學習路徑，開設了包括幼教系、家政系及社會系等三門課程。除了希望透過課程的學習引發婦女學習的興趣外，更重要的是增強其自信及能力，並重新檢視己身處境及創造個人價值。

另設婦女保護專線，提供弱勢婦女情感的支持及處遇的建議。針對求助個案，社工員常有感於面對案主的無力，除體認到婦女普遍對法律的知識明顯不足極待加強外，更積極地由實務操作聚集而來的問題面向中，設計了系列預防課程，於是 80 年全國首創的婚姻學校蘊育而生，並增加了將部分課程下放至縣內鄉鎮巡迴的機制以達普及之效，希望藉有系統的學習讓婦

女有技巧、有方法處理好家庭內普遍存在的親職教育、夫妻溝通、婆媳相處等問題，一來預防問題發生，二來讓女性有足夠的時間來檢視自己的需求進而自我實現。此舉在當時社工界仍普遍存在運用「殘補式」的社會工作方法來看待婦女福利需求時，可謂為求新求變之新思維。82 年婦幼青少年館的成立更擴大了工作人員編制，服務面向亦隨之增加，除了提供更完善的空間與設施服務外，婦女教育課程的提供亦更趨多元。

(二)輔導婦女組織社團集結婦女力量

承上理念，鼓勵婦女透過學習，有能力運用方法改變傳統家務勞動模式。積極參與公領域活動以拓展視野，透過組織力量凝聚共識，進而期待能透過集體的力量，改變傳統婦女不平等的處境現況。而這樣的作為，確實讓婦女領略到有別以往的價值，除了到婦幼館上課外，漸漸的婦女願意走出家門，關心鄰里，組織讀書會等，無形中改善了家庭內的經營，也廣增了自己在家庭外的人際關係。而此時公部門亦適時辦理「社區婦女領導人才培訓」課程，陪伴初探公領域的婦女朋友一起摸索打氣，而社區中婦女因關心共同事務而聚集的小團體，也在社會局的鼓勵下開始一個個的組織起來。高雄縣社區工作經營的氛圍亦因有熱心婦女的加入也產生了質變，如：保母協會、保育人員職業公會、托兒所所長成長協會等。

除此，對於特殊境遇婦女，亦於 85 年成立的低收入戶婦女支持團體名為「天天天藍」，讓婦女為家計奔波之餘得以轉換情緒並在團體中得到支持，進而更具能力面對挑戰。同年 9 月更擴大籌組「單親向日葵聯誼會」，目前這類的組織已正式成立兩

個並且運作中，可以更貼近個案的需要。

(三)公私協力、女性社團力量在地深耕

多年下來社會局確實看到社區中的婦女有了不同的面向及舞臺，充滿自信與勇氣參與社會福利工作，也扶植了包括高雄縣祿姆協會、保育員職業工會、托兒所所長成長協會等專屬女性職業的立案組織，以捍衛女性就業權益。而社區中一個個小小的婦女讀書會、傳統的媽媽教室等，亦在不斷的鼓勵下產生質變並成為立案組織，如林園魔法屋愛鄉協進會、故事媽媽協會、向日葵單親協會、單親家庭關懷協會等。她們關心社區裡的學童課後照顧問題、為獨居老人的餐食、健康費心，為社區中的外籍配偶辦理生活適應輔導班，為社區營造、社區產業經濟而努力。也主動到偏遠山區的原住民鄉分享他們擁有的資源。單親組織更是從會員個別的經驗出發、自助而後助人，透過各種課程催化及聯誼活動的凝聚，促使組織的力量不斷的茁壯，幫助有相同境遇的婦女朋友快速的走出困境。

94 年社會局將在全縣推動一個全方位的「社區婦女大學」，課程含括婦女組織經營、社區婦女培力、女性學習等三大主軸，以系統學習方式激發女性能量、培育在地經營人才，活化既有之團體、健全組織運作，並強化社區女性參與能力。期待透過全縣的推動由點至線至面，將縣內一個個的組織聯結起來，讓組織間的橫向聯繫更為綿密，進而形成一個全縣婦女團體資源網絡，鼓勵婦女自己為權益發聲，建構可以實現夢想的氛圍與環境。

六、以社會資源的整合開發建構福利服務體系

獨靠政府單向提供社會福利服務，是無法有效因應不斷增生的問題及需求，從前述社會局轉變與發展的路徑來看，主動積極邀請民間社會福利團體或機構參與社福工作，一直是主力概念及具體做法。所謂「公私協力共創佳績」絕對是落實在做，社會資源的開發、連結、整合與運用，更有它的象徵特色及積極意涵，從以下幾個層面可以印證：

(一)社會資源使用之光譜

社會資源的使用，對社會局在推動福利服務是一項重要的助力，如何整合、開發，並讓社會資源轉型，提供需要幫助個案得到足夠資源，是這十年來全體努力不懈的目標與使命，從光譜表中發現，82 年起開始推出「人間有愛，寒冬送暖」專案，開始積極整合縣內社會資源的動作，到 93 年與異業結盟方式推出「高雄縣觀光福利卡」，可以看出社會局對社會各項資源的運用是審慎的、珍惜的、用心的，也因為這份心意及誠意的展現，讓民間愛心及資源能夠源源不絕引入及挹注，社會福利服務提供的豐富性、多元性也隨之提昇。

(二)社會資源的整合—從「人間有愛，寒冬送暖」到「低收入戶脫貧計畫」

從 84 年起由社會局結合高雄縣慈善團體聯合協會共同辦理「人間有愛，寒冬送暖」專案，目的在整合縣內具愛心之慈善團體，共同關心縣內低收入戶，透過有效整合同一時間在縣內 27 個鄉鎮市向低收入戶齊送愛心，是項活動有效整合縣內慈善團體之資源，並進行有效分配，以避免資源重複和浪費（請參閱附表）。

這個專案自 84 年開辦以來深獲縣內慈善團體大力支持，並成功讓縣內慈善工作轉型，走向專業認同。因此 6 年的經驗累

積，讓社會局及慈善團體協會更了解低收入戶家庭，也引發必須認真思考對於低收入戶的幫助難道僅在慰問嗎？在認同「給他魚吃，不如教他釣魚」的想法之下，社會局與高雄縣慈善團體聯合協會對低收入戶照顧，邁入更積極的協助自立方向，經過一年的籌備與重整，91 年間推出「低收入戶新生代希望工程」，推出「就學脫貧」、「就業脫貧」、「理財脫貧」、「夢想脫貧」

及「回饋機制」等五大夢想，確實將關懷化成更具體並有延展效果的協助措施。

經過三年多的努力，這項專案確實讓貧困學童就學狀況穩定，另外，透過與慈善團體聯合協會合作，慈善團體產生質變效果，提供的關懷訪問持續不斷，讓這些家庭除了青少年第二代之外，家庭其他成員也得到更多的關懷和照顧（請參閱附表）。

高雄縣社會局社會資源發展路徑簡表

| 年度說明 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 |
|---------|-----------|--------|----|---------|----|----|----|----|-------|----------|
| 社會資源的整合 | 人間有愛，寒冬送暖 | | | | | | | | 籌備 | 低收入戶脫貧方案 |
| 社會資源的轉型 | 無 | 愛心工程招標 | | | | | | | | |
| 社會資源的開發 | 無 | | | 南方之翼認同卡 | | | | | 觀光福利卡 | |

「人間有愛，寒冬送暖」方案執行成果表

| 年度 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 |
|-----------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----|
| 參加慈善會 (數量) | 42 | 51 | 46 | 56 | 55 | 31 | 無 |
| 幫助之低收入戶 (戶數) | 2,500 (含邊緣戶) | 2,450 | 2,500 | 2,456 | 2,450 | 2,729 | 無 |
| 投入金額(元) | 5,000,000 | 4,900,000 | 5,000,000 | 5,800,000 | 4,900,000 | 5,458,000 | 無 |

註：人間有愛（90 年之後不再辦理）

「低收入戶新生代希望工程」方案成果一覽表

| 年度 | 91.5 開跑 | 92 | 93 |
|---------|-----------|-------------|-------------|
| 服務戶數 | 70 | 90 | 88 |
| 服務人數 | 190 | 235 | 221 |
| 投入經費 | 663,000 元 | 2,261,774 元 | 2,116,139 元 |
| 參與認養團體數 | 26 | 30 | 31 |
| 參與志工數 | 50 | 60 | 62 |

(三)社會資源的轉型－「愛心工程招標」方案

隨著 84 年整合縣內慈善團體推出「人間有愛，寒冬送暖」，讓慈善工作成功轉型經驗，社會局自 85 年起為擴大整合資源對象，增加受益福利人口群，推出「愛心工程招標」專案。邀請縣內工商會、婦女會、慈善會、基金會、扶輪社、獅子會、同濟會等人民團體，共同參與、認養社會局推動的社會福利方案，包括關懷社區、婦女、兒童、青少年、老人或身心障礙等福利活動，落實「福利商業化、商業福利化」之精神，也開啓社會局社會資源運用轉型之新里程碑。

(四)社會資源的開發－從「南方之翼認同卡」到「觀光福利卡」

當社會資源本著「福利商業化、商業福利化」精神順利轉型使用後，社會局也曾思索朝向異業結盟的可行性，87 年與臺灣土地銀行合作發行「高雄縣－南方之翼」國際認同卡，展現企業回饋社會之精神，同時也是全省首創與銀行合作，並以社會福利為目的所發行之信用卡。由銀行提撥千分之二回饋金作為照顧縣內植物人家庭之用。幾年來社會局獲土地銀行回饋 1,996,413 元，照顧縣內五十餘戶植物人家庭。

93 年度為讓信用卡更廣為大眾接受，並注入新的、吸引民眾辦卡元素，結合縣府觀光交通局及聯邦銀行，以時尚、觀光、社會關懷為主題重新包裝，首次在南臺灣以時尚派對及社會關懷角度辦理信用卡發卡記者會。目前正積極透過各種行銷管道鼓勵社會大眾申辦此卡，希望目前一片發展觀光聲浪中，集結眾力回應社會問題及

需求，一起來累積推動社會福利的新資源。

綜觀十年來社會局在社會資源的運用係以「整合」、「轉型」、「開發」為其主要發展之軌跡，整合對象從最初之慈善會到基金會、扶輪社、獅子會、同濟會等社團，成功的讓慈善會及人民團體體質改變轉型發展，並與社會福利工作緊密結合。而透過異業結盟方式也成功開發新資源，挹注政府部門推動社會福利之經費需要，更重要的是這樣的發展軌跡，不但讓縣內社會資源更合理分配，也嘉惠縣內更多弱勢家庭和個案，創造政府部門、民間部門與弱勢民眾三贏局面。

七、以創新理念完成多元優質的福利里程

社會局以照顧弱勢為優先及必須，回應民眾的問題及需求更是要有能力。從整個成長與發展的路徑觀察，優質的工作團隊、敏銳的社會嗅覺、快速準確的回應能力及廣結善緣的親和力是不可或缺的要素。所以具備了這些先決條件，守成外更需新創具指標意義之業務，量的掌握外更需質的提昇，這些的使命深植在所有員工的心田當中，幾十年下來，在社會福利的黃金時期不用說，開創了許多全國第一、首創的成功案例，更帶動了其它縣市的效仿，對於整體社會福利環境的引領與衝擊，功不可沒。走到已然是發展瓶頸的今天，高雄縣政府社會局仍一本初衷，在經費有限、需求無限的兩難情境下，還是很努力的創造社會福利園地的奇蹟。請看下表呈現的豐盛成果，便可知她的用心與認真，還有那份真誠與使命。

創新、績優事項一覽表

| 年份 | 事 項 | 說 明 | 備 註 |
|-------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 77 | 催生與設立高縣慈善團體聯合協會 | 結合縣內各慈善團體，整合社會資源，使資源做最有效的運用與分配。 | |
| 78 | 鄰里保姆訓練 | 全國首創開辦保姆職前訓練，委託本縣家扶中心辦理，提昇保姆托育品質。 | |
| 78 | 首創身心障礙者健康保險 | 在全民健保未開辦前，提供身心障礙者醫療、門診等醫療給付，且透過問卷、公聽會、座談會等形成的保險制度。 | |
| 78—82 | 分區設置社會福利服務中心 | 1.落實社會福利社區化之目標。 2.78年成立鳳山區及岡山區社福中心。 3.82年旗山區社福中心成立。 | |
| 79 | 辦理婦女學苑 | 為婦女工作之啟蒙，以女性為服務主體，協助婦女自我成長。 | |
| 79—81 | 為縣內提供社會福利服務據點的起始 | 1.婦幼青少年館獲獎助 2.3 億，並於 82 年落成啟用。 2.老人公寓獲獎助 2.9 億，並於 84 年落成啟用。 3.身心障礙福利服務中心獲獎助 2 億，並於 85 年落成啟用。 | |
| 80 | 全國首創婚姻學校 | 以鄉鎮巡迴方式辦理，透過有系統有組織的學習增強婦女在親職教育、夫妻溝通及婆媳相處等能力。 | |
| 82 | 全國首創幼童團體健康保險開辦 | 1.當時為全民健保尚未開辦，為照顧本縣幼童，彌補全民健保之不足，凡設籍本縣滿 6 個月以上之 1 歲以上 6 歲以下兒童，因疾病或意外傷害所致死亡或殘廢時能獲予經濟損失之補償，減緩其家庭經濟之壓力（安泰保險公司承辦）。 2.85 年迄今為彌補全民健保之不足，開辦全國首創幼童團體保險（8510-8905 安泰保險公司承辦，8906 迄今由國泰保險公司承辦）。 | |
| 82 | 長青童子軍 | 為了鼓勵退休長輩投入志願服務工作，於各鄉鎮市鼓勵老人社團、公所成立「長青童子軍」 | |

| | | | |
|-------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| | | 投入志願服務工作。 | |
| 82 | 長青人力銀行 | 為輔導本縣之退休長輩進入校園從事薪傳事宜，也推出「長青人力銀行」方案，連結退休長輩至各校園從事教學工作。 | |
| 84 | 開辦人間有愛—寒冬送暖 | 輔導全縣慈善會共組慈善團體聯合協會，整合民間資源。 | |
| 84 | 辦理愛心工程招標 | 運用民間資源協助社會福利服務方案與活動的推動。 | |
| 85—92 | 分區設置發展遲緩兒童早期療育服務中心 | 1.落實社會福利社區化之目標。 2.85年鳳山區及岡山區早療中心之成立。 3.87年旗山區早療中心成立。 4.92年旗山區甲仙工作站成立。 | |
| 86—88 | 設置國宅型社福中心 | 1.落實社會福利社區化之目標。 2.86年設置五甲社福中心。 3.88年設置中崙國宅社福中心。 | 其中中崙國宅社福中心於93年因階段性任務完成而結束營運 |
| 87 | 發行南方之翼認同卡 | 結合銀行的信用卡發卡，運用回饋金幫助縣內的植物人。 | |
| 87 | 社工員實施分級制 | 1.將社工員依照資歷區分初階、進階與資深。 2.一開始著重分級，慢慢以培育社工員為目的，搭配學習藍圖，定期辦理在職訓練，提供進修公假及國外參訪之機會。 | |
| 88 | 性侵害防治暨家庭暴力防治中心成立 | 合併三區社福中心提供直接服務，並結合長庚醫院，建立以個案優先為基礎的服務模式。 | |
| 88 | 開始推展「身心機能活化運動」 | 為第一個縣市政府推動身心機能活化復健運動者，賡續並將該活動持續於社區、老人社團及機構推廣。 | |
| 90 | 首創成立青少年官方網站 | 南國遊戲廠網站成立。 | |
| 90 | 五甲社會福利園區成立 | 將閒置國宅低價出租社福團體，於社區中提供各類別之服務。 | |
| 91 | 各項津貼改為每月核撥 | 各項津貼從季撥改月撥，及時提供被扶助者之經濟協助。 | |
| 91 | 低收入戶希望工程— | 協助低收入戶自立之方案，推出 5 大脫貧策 | |

| | | | |
|----|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| | 脫貧計畫開辦 | 略，分別為「就學脫貧」、「就業脫貧」、「理財脫貧」、「夢想脫貧」及「回饋機制」 | |
| 91 | 開辦「火鶴傳情－高雄縣老人全面需求調查暨關懷計畫」 | 為加強縣內老人社區照顧，並建構完善的通報、關懷及後送系統，特與縣內志願服務團隊結合，透過公私協力，讓長輩能安享晚年。 | |
| 91 | 開辦中低身心障礙者3-18歲子女健保費補助 | 希望透由延展性福利服務提供，保障身心障礙者年幼未成年子女健康照顧不虞匱乏。 | |
| 91 | 開辦重度身心障礙福利津貼 | 透由每月 1,000 元的貼心補助幫助重殘者生活不足，提昇生活品質。 | |
| 92 | 設置輔具資源中心 | 設置輔具資源中心就地提供諮詢、到宅評估、復健教導等服務，更倡導二手輔具維修、回收再生運用，減少資源浪費。更分區設置服務站，減少民眾舟車勞頓，落實為民服務品質。 | |
| 92 | 高雄縣五甲及燕巢兒童少年社區照顧支援中心落成揭幕 | 為照顧更多兒童及少年，加強家庭功能及落實社區照顧本質。 | |
| 92 | 單親母子家園－「向陽家園」落成啟用 | 提供本縣單親婦女之住宅、就業、親職教育及諮詢等各項服務。 | |
| 92 | 成立本縣外籍與大陸配偶照顧輔導工作小組並辦理示範計畫 | 內政部指定本縣為推動外籍與大陸配偶照顧輔導工作示範縣市，自 92 年下半年執行示範計畫，於 93 年初辦理示範觀摩活動。 | 結合本縣民政局、教育局、警察局、衛生局、勞工局訂定本縣服務流程 |
| 93 | 庇護農場設立 | 提供身心障礙者種植蔬菜，增加經濟收入，協助自立。 | |
| 93 | 輔導本縣設置全國首創茂林鄉多納村社區自治幼兒園 | 提前落實中央「幼托合一」政稱策，並提升原民鄉托育品質。 | |
| 93 | 首創推出「本縣觀光福利卡」 | 首次在南臺灣以時尚派對及社會關懷角度結合銀行辦理信用卡，希望透過刷卡回饋方式累積更多資源，以因應社福推動新方案所需之經費需求。 | |
| 94 | 慈安居暨旗山區社福中心落成啟用 | 二社福機構分別於 88—89 年獲內政部補助興建，為內政部最後獎助公部門之硬體興建安。 | |

參、結 語

從「社會保險」、「社會工作專業制度」、「公設民營」、「福利社區化」、「增能觀點」及「社會資源」、「創新與績優」等七個面向陳述社會局走過的「曾經」，總還是有未盡之處；但無庸置疑的以這幾個層面來回顧過去、紀錄現在或探求未來，確實是妥當且務實的。七個分類是緊密相繫彼此關連，是所有員工上自局長、下至助理或志工的工作理念與精神，特別是服務的對象以弱勢居多之時，純粹的現金救助已不是唯一，如前所述殘補式的救助與服務，到全面式的或普及式的服務終將是主軸；更重要是如何幫助這些服務的弱勢個人、家庭或團體「增能」「培力」，可以發揮自身潛能、開創生活條件、進而培育出獨力的能力才是實在且永續的目標。在幫助別人之前，社會局也要以這樣的心念及態度來「增能」「培力」所有的員工，包括合作的民間社福人力，這是環扣一起的關鍵要素。

屬於高雄縣社會福利的「曾經」，是那樣的豐富、紮實，天時、地利還要人和方可成就。曾經走過的路，是每一位在社會局努力過、貢獻過的員工共同創造及累積出來的成果與經驗，員工也因此獲得比其它單位員工更多成長與學習的空間和機會，更讓員工感受到因一路幫助弱勢的同時，學會更多的感恩與惜福，這是千金所難買，更是公門修行的最佳場域。未來社會局將面對更多、更難的挑戰，除是社會問題的複雜多元所致外，整體縣政團隊成形、各單位力拼業績及服務品質的講求等，社會局可能不再獨占優勢，必須面臨更多的競爭與挑戰。

但我們深信唯有良性競爭才會有實質進步，這些的衝擊需要「更優質的工作團隊、更敏銳的社會嗅覺、更快速準確的回應能力及更深更廣的社會善緣」，相信社會局在既有基礎下往上提昇的能力已然具備，與民間心手相連的做法與路徑，絕對正確適切，凡事「想在你前面、守在你身邊」再創佳績的願景就在眼前不遠處。臺灣的社會福利資源仍具相當潛力，問題層出不窮的同時，正是考驗著所有從事社會福利工作的夥伴們的智慧與耐性，屬於高雄縣社會福利走過的「曾經」，對臺灣社會福利的發展造成不等程度的影響，這是不爭的事實。路是要繼續走下去的，盼望這篇回顧性的報告可以引發若干的漣漪，再一次對臺灣的社會福利有所貢獻。

（本文作者：吳麗雪為高雄縣政府社會局局長；程泰運為行政院勞委會職訓局高雄區就業服務中心主任；林幽妙為高雄縣政府社會局副局長；劉美淑為高雄縣政府社會局課長；林秀芳為高雄縣政府社會局課長；蘇淑慧為高雄縣政府社會局課長；孔昭懿為高雄縣政府社會局主任；蘇淑貞為高雄縣政府社會局課長；趙若新為高雄縣政府社會局課員）