



# 論資源整合及網絡合作 在社會安全網服務的重要性： 以社會福利服務中心服務為例

朱慧容

## 壹、前言

在107年強化社區安全網推動前，政府於93年11月29日先行發布「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，經社區中各網絡單位（警政、衛政、勞政、民政等）以關懷E起來系統通報後，由社工主動提供預防性的服務來降低社區中的風險因子，避免兒童及少年落入不當對待或暴力情事中。另在推動高風險家庭期間，為增強各網絡單位對於通報義務與責任的認知以及對兒少高風險家庭的保護因子強化，亦同步修正「兒童及少年福利與權益保障法」及「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」。

近年來，臺灣社會發生多起隨機殺人事件及兒童受虐致死案件，政府雖已修正相關法規及著手推動處遇計畫，仍難以避免是類事件發生。雖然政府透過政令宣

導及法規提升網絡單位的通報觀念，但實務操作上仍有種種阻礙與困境需解決。如暴力案件往往由多元因素雜揉而成，非因單一因素導致，其面向之廣泛亦難以由單一服務體系提供完整、全面的服務以消弭其風險。另外考慮各地方政府社工人力不足的因素影響，故於107年開始推動強化社會安全網，期能透過該計畫建構社會福利服務中心的體制、社工服務模式焦點轉換、建構跨體系的網絡合作，透過各種面向來降低個案的風險因子。

自107年2月26日通過強化社會安全網計畫以來，公部門轄下的社會福利服務中心及其所屬社工的角色重要性更加凸顯，公部門的社工作為個案管理的運作核心下，服務狀況是否能朝向政策所期待的方向推進？本文將以脆弱家庭服務的實務角度切入，進一步分析社會安全網推動後在資源整合及網絡合作上的現狀，以及針對

資源整合及網絡合作的相關建議，以提供政策及實務上的運作參考。

## 貳、社會福利服務中心在資源整合及網絡合作的實務現狀

在強化社會安全網內的服務對象共分為三類，分別為危機家庭、脆弱家庭以及一般家庭。行政院衛生福利部（2018）定義脆弱家庭係指「家庭貧窮、犯罪、失業、物質濫用、未成年親職、有嚴重身心障礙兒童需照顧、家庭照顧功能不足等亦受傷害的風險或多重問題，造成物質、生心理、環境的脆弱性，而需多重支持與服務介入的家庭。」然社會福利服務中心因其位於各轄區的就近性優勢得以提供福利諮詢及個案處遇服務予在地民眾（一般家庭及脆弱家庭），然而在服務脆弱家庭時，由於案件問題多屬複雜且多元，難以僅靠社會福利服務中心的統合性服務即可解決，此時透過轉介各領域專精的網絡單位及彼此間的互助合作更顯其重要。尤其在強化社會安全網計畫內亦特別將整合策略指標設為「整合跨部會服務體系」，可見政府期許透過強化社會安全網的推動，能增加與其他網絡單位的合作及資源整合之殷切，以達到服務個案的最佳綜效。

政府在推動強化社會安全網的進程中，嘗試建立垂直與水平的分層、並整合協調及合作機制，自其推動以來已屆滿2

年，茲以該政策具體精進建議作為分析的主軸，並在文中討論資源整合及網絡合作上的實務現狀，如下：

### 一、建立垂直／水平分層級協調機制

各地方政府依據中央指示建立定期聯繫的跨體系溝通平台，每季召開一次府級聯繫會議及區域聯繫會議，邀請轄區內的社政、警政、民政、衛政、教政及勞政等單位出席，並在區域聯繫會議時邀請在地的鄰里長參與會議，期望能藉由定期召開的會議將轄區內的重點案例或行政狀況予以陳報，透過開放性的平台來進行協調與討論分工。另社會福利服務中心亦會每季提報個案進行討論，並邀請各領域的網絡單位針對該案的服務狀況及需求進行討論。

在實務運作上的觀察，不論召開網絡聯繫會議或個案研討會，均由地方政府的社會局主責承辦，由於各網絡單位平時主要業務承辦亦屬繁重，社會安全網亦非該局處室重點業務，對於社會安全網的業務事項處理上自然顯得消極，多將社會局在會報上溝通各局處室配合的事項，以消極轉知的方式布達下級單位，動力顯然不足，更遑論積極主動作為，各區的基層亦難以透過公文寥寥數語了解社會安全網的初衷與目的，使得第一線直接服務人員（如里幹事及鄰里長等）往往無所適從，難以確實配合政策的推行，讓政策所推行的聯繫會議流於形式，而公部門內部的整

合障礙甚而影響社區網絡參與溝通與合作的意願及整體資源媒合的困境。

## 二、提升教育部學生輔導，以強化跨體系合作機制

強化社會安全網將「初任輔導主任或組長、輔導教師及初聘專業輔導人員職前40小時」暨「輔導主任或組長、輔導教師及專業輔導人員在職18小時訓練課程」納入，期望能提升教育人員及輔導相關人員的輔導知能。

在實務上，雖要求校方專責輔導人員達到輔導課程時數，但第一線的班級導師並未受到等值的訓練要求且研習時數相對低落，使學校導師（初級輔導機制）對於風險敏感度較低，難以在事件發生的第一時間察覺到學生的異狀進而發掘需求及立即服務轉介，更無法及時提供學生必要的協助。另依據行政院教育部於101年8月29日函釋通知專任輔導教師（二級輔導）休假權益與期間與一般教師無異，可在寒暑假期間放假，惟若學生於寒暑假有輔導需求，則可轉向學生輔導諮商中心提供專業輔導資源協助。然就實務操作而言，校方於寒暑假學生未到校等服務難及之情況，校方並非優先選擇轉介學生輔導諮商中心，而是將案件擱置待開學後再行處理或逕行轉介社會福利服務中心提供追蹤服務（寒暑假期間學校通報率明顯較其他月份為高），故倘若校方能先行評估案件複雜

度，完善並切實地執行三級輔導機制，優先思考學生權益與需求，不以學生是否因假期導致其未在校來決定及時提供相關輔導性服務的依據，讓輔導服務得以常態延續而不會因其未在校就學而受影響甚至中斷。

## 三、勞動部就業服務，以強化跨體系合作機制

強化社會安全網期望能強化弱勢族群就業轉介及協助措施，並發展一案到底個別化服務。勞政單位經常會依據不同族群需求所設計出的勞動政策或措施，使不同族群的就業需求得到滿足並協助其尋覓合適就業機會。

經實務觀察社政單位在服務期間所轉介至就業服務處的個案類型多屬就業能力不佳或求職意願低，勞政單位在評估無法依據個案狀況給予協助後，社政與勞政單位對彼此轉介的積極度均不如預期，亦使勞政單位對社政單位的網絡合作態度轉趨低落。在強化社會安全網所服務的高危機案件中，需藉由各網絡單位依據專業服務來追蹤輔導個案（如自殺意念個案由自殺防治中心社工追蹤），惟勞政單位所責僅在查詢個案是否曾前往就業服務台求職，並未透過其他管道（如社政）主動進行追蹤輔導，除非由社會福利服務中心確認個案就業需求，再行轉介才會嘗試與個案聯繫，以確認需求並提供相關就業服務，然

此作法亦先耗費社會福利服務中心社工的人力（先行評估、再行轉介），再由勞政單位進入評估，而非由勞政單位第一線主動接洽個案，以專業評估來針對個案就業能力及求職動力進行了解並給予最適切的就業協助。

#### 四、內政部治安維護及少年輔導等服務效能，以強化跨體系合作機制

強化社會安全網委請警政單位定期查訪治安顧慮人口並強化少年輔導工作，其中特別加強犯罪人口的列管查訪與協尋，以及增強少年輔導工作跨網絡連結。

依據少年事件處理法，少年輔導委員會原先所服務範圍為虞犯少年（指常有犯罪習性之人接觸來往、常出入不當場所、逃學逃家、參加不良組織、經常無故帶刀械、施用迷幻物質、有不罰之預備或未遂犯行為等），由於修法前的少年事件處理法，係依其性格及環境，進而推測有觸犯刑罰法律之虞者，包含並未觸法之兒少亦可能需進入司法程序。為保障兒少權益、遵循兒童權利公約建議內容，於108年5月31日修訂少年事件處理法，並將服務對象修正為曝險少年（無故經常攜帶危險器械、有施用毒品或迷幻物品、有不罰之預備或未遂犯行為）並引進修復式服務、建立行政輔導先行機制。在修法前，脆弱家庭案件中若有逃學逃家個案，由於學生已離開校園，難以提供相關協助，故

實務上會轉介少年輔導委員會追蹤輔導；然在修法後，少年輔導委員會依少年事件處理法僅以規範中曝險少年視作服務對象來提供服務，其餘的因生長環境、出入場所、就學及升學等狀況對個案所影響者則會轉介由社政單位，惟就社會福利服務中心社工的角色被視為個案管理者或資源整合者，主要以短期處遇為優先，較少著重在逃學逃家的兒少提供專業性服務，故當轉介給社政單位，又無法立即性回應兒少需求並提供專業輔導服務，反而形成更大的漏洞難以保障兒少權益。

#### 五、社區網絡整合的政策方向與實際情形

強化社會安全網期望能讓社會福利服務中心成為社區整合服務的主核心，共區分為三種，實體整合模式、準實體整合模式、虛擬整合模式。在準實體整合模式下，社會福利服務中心需釋出部分空間讓資源網絡單位定時定點在辦公室內駐點，讓社區民眾可就近在社會福利服務中心諮詢求助並獲得足以解決問題的資源，有利於社區內的資源整合。然觀察推動準實體整合模式的實際狀況，起初嘗試邀請跨專業網絡資源（少年輔導委員會、原住民家庭服務中心、衛生局社區關懷員、法律駐點諮詢等網絡單位）前來社會福利服務中心駐點，但推動迄今，社區民眾主動前往社會福利服務中心諮詢者本為少數，為專項問題而來者更少，反而是由社會福利服

務中心內部的社工藉由資源媒合者的優勢帶著個案或服務處遇上的問題進而諮詢網絡單位，由於宣導不足和社區個案的積極度低落進而導致網絡單位亦不清楚社會福利服務中心服務項目及特地前往該單位駐點的用意為何，故使所推動的準實體整合模式流於形式，雖在定時定點提供駐點服務但服務頻率低、成效不彰，實際上亦未因準實體整合模式而增加彼此合作及資源整合的協力意願，以達滿足社區民眾需求的目的。

## 參、對強化社會安全網在資源整合及網絡合作上的整體建議

強化社會安全網自107年2月26日推動迄今已滿2年，中央及地方不斷對政策進行滾動式修正，主要目的是期待透過建立社會福利服務中心，以及建立一個垂直及水平分層級協調與合作機制，強化網絡間的連結及資源上的整合，填補制度上的疏漏，以建立一個安全的社會安全網。政府雖歷經2年的努力，但依上述在實務工作仍間有整合不順遂的情形，故在下方說明針對強化社會安全網在資源整合及網絡合作上的整體建議，如下：

### 一、增加網絡單位對社會安全網的認識，以增進垂直／水平分層級協調合作

地方政府定時召開府級聯繫會議及區

域聯繫會議，然因各局處及區公所各業務單位對於強化社會安全網的理解及認知不同、對配合事項在無法理解及權責釐清的情況下，推動社會安全網的重點工作仍會落在社會局及區公所社會課身上，故需改善在垂直／水平分層級協調與合作的機制。

建議各地方政府在業務分類下放前，局處內部需先行清楚了解該政策的目的，一級主管亦可以透過主管會議讓各局處認識「社會安全網」並進行業務宣達，以推動各局處重視社會安全網結合本務的實質作為。在垂直分層的層層宣達後，屆時在各局處業務下放，得讓區公所第一線工作人員可清楚知悉社會安全網推動目的和應執行的職責，讓第一線直接服務人員及承辦窗口知悉政策目的後進行傳達，將有助於彼此在協調與合作上取得平衡與共識，讓服務推行上更加順暢，亦得以熟悉在社區民眾有特定需求時，可諮詢對應的服務窗口，增加各網絡單位對需求及危險的敏感度，避免制度和資訊的落差造成憾事再度發生。

### 二、完善三級學生輔導機制，以避免服務中斷

由於目前強化社會安全網僅要求初任輔導主任或組長、輔導教師及初聘專業輔導人員的職前訓練及在職訓練時數，惟以學校的三級輔導工作而言，在學校輔導

工作的三級預防（輔導）架構內提到初級預防為全年級導師針對一般學生及適應困難進行一般輔導，而導師是直接接觸學生的人，學生行為上有所異狀，導師應有一定的敏感度察覺學生的改變，並立即介入關心與輔導，視狀況提報請輔導室協助關注，倘若導師因敏感度低落而難以及時確認學生的異狀及後續轉介二級或三級輔導，則協助將無法適時提供，故建議能增加學校初級輔導人員的在職訓練（含社會安全網的認識、通報流程以及回應學生的需求等），以提升其敏感度並增強對網絡合作與通報的重視。

另初級及二級輔導慣於在寒暑假期間擱置案件待開學後再行處理或逕行轉介社會福利服務中心提供追蹤服務而有服務中斷的情形，建議校方可在寒暑假前召開個案會議，以討論目前個案穩定程度、寒暑假期間的輔導機制或轉介必要性等議題，讓初級及二級輔導得以在暑假期間透過聯繫能清楚掌握個案的狀況，提供必要性支持服務，並於必要時經由轉介讓其需求得以回應，以避免輔導服務在假期間中斷。

### 三、建立就業服務對個案特性的認識，提升就業服務的積極性

社政單位過往服務轉介至當地就業服務處的個案，多屬就業能力不佳或求職意願低，又因勞政單位對於案家狀況未能全面瞭解且認為前來求職之個案應表現出主

動求助且自願的積極態度，故使勞政單位在服務態度上針對個案較為消極，故建議除了讓勞政單位對社政單位服務項目及轉介個案有基本的認識與了解外，並應加強勞政單位對於推動強化社會安全網重要性的認知，以提升就業服務的積極性。

### 四、依據服務需求人口群，推動專精服務方案

由於社會福利服務中心係屬社區中第一線的服務人員，依據脆弱家庭的服務類型研擬適切的處遇計畫並提供服務，然服務過程所會接觸到的人口群涉及各年齡層，又因社會福利服務中心的社工人員服務對象多元及複雜，較少針對單一服務個案類型受過專精訓練並難以精通各服務人口群的處遇方式，故委託社會福利性質的民間單位作以推動專精服務方案，可作為服務脆弱家庭案件的補強環節。

在兒童及少年的服務領域上，除了提供殘補式的補助性資源外，提供觸法少年服務資源偏少，又因少年事件處理法於108年5月31日修訂後，服務對象修正為曝險少年，原先少年輔導委員會所服務對象為虞犯少年（含觸法及逃學逃家少年等），現改以行政輔導為優先，這也使得少年輔導委員會將服務對象及策略修正，僅服務涉及刑法之青少年，使得過往所服務的犯罪習性之人（接觸來往、常出入不當場所、逃學逃家、參加不良組織、經常

無故帶刀械等兒少）將無網絡單位提供專業性服務，故倘若能委託民間單位針對青少年族群來提供針對性的專精服務，則得以保障青少年族群的權益。

除兒童及少年服務外，成人、老人及身心障礙者亦為大宗的服務使用者，然在政府逐漸重視老人及身心障礙者的權益與福利服務後，不論社區、政府單位（衛政、社政等）及民間網絡資源均會針對該兩種服務人口群提供基本生活關懷及福利服務。對同是服務人口群的「成人」而言，民間網絡單位經常就以急難事件所衍生的經濟陷因為主要提供的服務項目，惟成人並非僅限於急難事件才會落入脆弱家庭的範疇，可能肇因就業能力及年紀、經濟（含債務及價值觀等）議題、網絡資源薄弱等因素所致，故專精服務方案的社工人員倘若能深入了解成人個案的困境，予以適切的處遇方向與服務，將能給予服務個案最適當的服務並持續努力往前邁步。

### **五、多元管道宣導網絡單位駐點服務及在地性服務，以提升資源整合的協力**

強化社會安全網期望能透過三種社區整合服務模式（實體整合模式、準實體整合模式、虛擬整合模式）來整合資源服務，惟在準實體整合模式及虛擬整合模式的面向而言，社區民眾必須得知社會福利服務中心提供該種服務並主動前往該單位

進行諮詢，才可能提升使用頻率，故建議服務的提供宣導不應侷限於網絡會議或社區活動，建議可增加多元宣導方式（粉絲頁宣達、製作生動影片宣導、電視牆、跑馬燈等生動活潑並增加普及性的方式）來告知社區民眾在社會福利服務中心提供網絡單位的駐點服務，以增加駐點服務使用頻率及實質效益。另在網絡單位前往社會福利服務中心駐點時，藉由局處溝通及勤前說明強化社會安全網及駐點服務配合的重要性，俾使駐點人員結束駐點服務後，將上述資訊帶回服務場域以強化社會安全網觀念，除提供予服務場域的第一線服務人員外，亦得使服務對象可取就近性在轄區內的社會福利服務中心進行諮詢，提供在地性資源服務並增加網絡宣導的機會，以達到資源整合的效果。

### **肆、結語**

強化社會安全網最主要的目的是透過政府內部的垂直與水平分層級協調合作、民間社會福利單位（含委託單位及推動專精服務單位）共同協力，以建構緊密的社會安全網，將服務的觸角藉由專業合作深及社區的每個角落並關懷不同需求的個案，以避免憾事再度發生。

依據目前「強化社會安全網」推動的情形，居於運作核心的社會福利服務中心需擔任社區資源整合的要角，仍須於第一

線處理所有類型的個案，又需定時參與府級聯繫會議、區域聯繫會議、召開個案研討會議以及社區宣導等行政事務，期望社區資源可藉此整合，以降低社區中潛在的風險，但實務上運作中可知網絡單位仍對該政策的目的及重要性未能清楚的意識且相對消極地處理專業範圍內的潛在個案，使社區資源整合體系的運作常受阻於流程上的權責釐清與提供服務的積極性不足，相形之下公部門的社工及社政人員既屬於社會安全網的主要倡導角色，本應整合網絡單位促成協力合作，以提高服務效能並減低輸送過程的損耗，卻在整合體系下變成第一層的濾網，反導致公部門社工及社政人力因業務的增加更加吃緊，負擔更形

沉重，建議除釐清行政程序的運作排除窒礙之外，應在法規面明白規範網絡單位的權責，以提升網絡單位對社會安全網的重視與合作協力機制，否則網絡單位僅擔任配合角色卻又因本身業務未規範相應作為，社工及社政人員的服務徒增行政程序與會議通報，反而遞延時效並耗損服務的精神與能量，有違社會安全網政策推行的初衷。

（本文作者原為桃園市家庭服務中心公職社工師，現為區公所社會安全網承辦窗口）

**關鍵詞：**強化社會安全網、脆弱家庭、資源網絡合作、社會福利服務中心

## 參考文獻

- 〈國民中小學專任輔導教師兼任行政職及寒暑假上班時間等相關疑義函釋〉，<http://www1.mtj.kh.edu.tw/~coct/workpdf/1010829.pdf>。行政院教育部，2012/08/29。2020/08/30作者讀取。
- 〈學校輔導工作的三級預防（輔導）架構〉。<https://reurl.cc/6laeWb>，2020/08/28讀取。
- 《少年事件處理法》。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=C0010011>。「全國法規資料」2019/06/19，2020/08/15讀取。
- 行政院衛生福利部（2017）。《推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫》，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-550-4751-103.html>。2020/08/10作者讀取。
- 行政院衛生福利部（2018）。《強化社會安全網計畫》，臺北：行政院衛生福利部。