

社福中心培力社區組織發展 家庭支持服務——以彰化縣為例

蔡孟珊、鄭依萍

壹、前言

為協助社區內因家庭有多重問題至處於不利情境之兒童及少年，行政院2018年至2010年每年編列新臺幣26億8千元推動「強化社會安全網計畫」（下稱社安網），計畫重點有四分別為「布建社會福利服務中心整合社會福利與社會救助」、「整合保護性服務與高風險家庭服務」、「整合加害人合併精神疾病與自殺防治服務」、「整合跨部會服務體系」，因此各地方政府為布建社會（家庭）福利服務中心（下稱社福中心），運用前瞻基礎建設基金增建（修）社福中心，依據衛生福利部統計截至2020年7月已設置完成137處社福中心，就近提供社區內多重且複雜之脆弱家庭家庭支持服務、脫貧與社會救助、結合民間力量提供兒童及少年家庭支持服務方案，共同建構公部門與民間單位跨體系能回應脆弱兒童與家庭的服務輸送

模式。

脆弱家庭（vulnerable children and families）係由兒童及少年高風險家庭轉換而來，依社安網計畫精神脆弱家庭所關注的對象除家庭內兒童及少年及其父母或主要照顧者之外，更包含兒童及少年的家庭成員，過往非兒少個案沒有專責的處遇單位，脆弱家庭開辦前成人照顧服務以年齡、是否有身心障礙、失能長照、自殺、物職濫用等議題，將服務劃分給不同的業管單位，造成服務不連貫，有鑑於此，成人照顧有其需整合主責個管的需求存在，因此社福中心主責之脆弱家庭服務除延續兒少高風險服務外，更擴大提供成人照顧，期待發展為全人照顧的社會福利體系。

社福中心原定位為辦理一級兒少預防體系，提供家庭支持性服務，透過資源盤點的方式了解轄內社區人口特性、社區資源與人文脈絡，主動發掘社區內的脆弱家

庭之兒童及少年，提供脆弱家庭之兒少所需的社區支持性服務。然，配合社安網計畫社福中心定位與功能轉變，自2018年起以辦理二級脆弱家庭服務為主，一級預防服務將逐步轉移由民間單位或社區組織辦理，在此政策方針下，社福中心如何結合與運用社區組織資源推動辦理家庭支持服務將是一大課題。

貳、社區取向社會工作

社區取向社會工作是傳統社會工作的三大方法之一，紀金山等（2011）引自Jordan論述，提出社區工作可被視為一種運用在地力量，居民參與社區組織活動凝聚並促進居民福祉、團結和人與人之間相互尊重的基石。我國自1991年內政部社區發展工作綱要所定，「社區」係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定（社區的劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、經濟發展及居民之意象、興趣及共同需求等因素為依據），依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動；國內學者吳明儒（2010）提到「社區組織」是傳遞各種福利服務的重要媒介，同時也是非正式支持和照顧的所在，從社會結構的角度而言，社區組織或民間團體是中介家庭與政府之間一個重要的中介組織，從政府施政的角度來看社

區，社區組織同時具備了社會、文化、經濟、政治等多元的面貌，是一個落實政府政策的重要單位。

在M型社會的經濟體下，導致成富者更富，貧者越貧的情形，社區內脆弱家庭的劣勢與邊緣化更加明顯，政府是透過社會福利體系期待改善脆弱家庭在社區內的處境並促進福祉。社安網期透過公私協力結合民間資源與社區組織，經由社福中心培力與輔導測策略下，在轄內社區組織運用社區內在的優勢（*strenpowerment*）或資產（*assets*）的前提下，強調「以家庭為中心、社區為基礎」的家庭支持服務模式，協助脆弱家庭脫離困境。現今社會非正式支持系統竹縣的弱化，人與人親情疏離、人與鄰里間的距離越來越疏離，當人或家庭的社會資本（*social capital*）越趨勢微的時候，恐將嚴重衝擊社區內的脆弱家庭之兒童及少年。

為強化脆弱家庭社區資本，參採衛生福利部社會及家庭署2015年編制「家庭支持服務中心工作指引手冊」內文指出，社會工作者需要結合社區資源協助與提供支持家庭照顧服務，營造有利兒童成長的最佳環境。因此社區協同合作是重要的工作基礎，國外學者Konrad（1996）對社區協同合作一詞運用在人群服務組織間的關係，定義為「連結組織間的結構和過程」。依強化社會安全網規劃下之社會福利服務中心，建構在以社區為基礎的概念

下，在跨專業、跨組織、跨領域的面向上發展「社區協同合作」工作方法。

參、研究方法與研究對象

一、研究方法

本研究目的為了解2018年行政院核定強化社會安全網，透過布建社會福利服務中心提供脆弱家庭服務，由地方政府社福中心一轄內問題與需求，培力民間團體和社區組織展專精服務項目，深化公私協力合作模式，提供「一案到底取向的整合性」，社福中心如何在有限人力與財力資源下，結合轄內社區組織發展「以家庭為中心」支持服務，辦理育兒指導服務、家務服務、少年輔導、家庭社區支持服務等專精服務方案，成為社福中心的最佳合作夥伴。

本研究採質性研究法，研究對象為彰化縣設立之社會福利服務中心，彰化縣社會福利服務中心依據強化社會安全網計畫截至於2020年已完成8處社會福利服務中心，彰化縣社區發展工作歷年來在衛生福利部辦理之社區發展工作評鑑表顯優異，2017年更是榮獲「優等」縣市之一，為了解社會福利服務中心對轄內脆弱家庭之兒童及少年是否能運用在地社區組織量能，提供支持性與補充性服務，辦理兒少社區關懷方案，如課後安心照顧、多元家庭支持服務方案、促進親子關係活動

方案、在地創新方案等扮演社區守門人的角色，因此本研究方法採質性研究，輔以文獻分析以獲得理論基礎與實證研究資料。

二、研究對象

彰化縣2009年配合衛生福利部社會及家庭試辦計畫辦理彰化縣社會福利服務中心，試辦期間工作內容以輔導社區內經濟弱勢個案，協助取得低收入戶、中低收入戶、特殊境遇家庭、兒少津貼等為主要工作內涵，受限於社工的年資已於人力流動率高，導致與社區組織間的關聯性較低，服務成效不彰，因而2011年中央單位停止補助故彰化縣於2011年停止中心營運，事隔四年於2015年爭取衛生福利部社會及家庭署「補助建置社會福利服務中心（含單親中心轉型）競爭型計畫」，因中央政府單位經費挹注社會福利服務中心得以重起爐灶，2015年考量南彰化社福資源薄弱、城鄉發展程度、社區結構等因素，於二林鎮老人文康中心二樓空間建置彰化縣第一處社會福利服務中心，並開始聘用直接工作人員辦理館舍服務、連結社區發展協會辦理各項親子活動，並提供轄內弱勢家庭各項服務，又配合社安網計畫已於2018年完成建置8處社福中心，承接脆弱家庭個案服務，並依服務地域及人力配置，培力社區組織發展脆弱家庭多元服務計畫。

本研究係透過一對一訪談方式進行對

象區分為公部門與民間組織，公部門而言係以擇定4個彰化縣成立一年以上的社會福利服務中心之督導或資深社工員，並擇定4個研究轄區內社區組織之村里長、理事長或志工等4人，本研究選取之訪談對象必須對脆弱家庭服務領域具有專業知識、個案服務經驗、以及能掌握社區或村落間的弱勢族群的動態，其中公部門社會福利服務中心督導及資深社工者，就由服務轄區之脆弱家庭問題與需求，輔導轄內具潛力或有意願的社區組織發展專精服務方案，如連結全國性民間組織針對社區內有豐富育兒經驗及家務管理之婦女，辦理家務指導或育兒指導教育訓練，培力社區組織具有家務指導或育兒指導之人才，使社區組織得以發展專精服務方案，提供轄內家務指導或育兒指導服務方案。然社區村長或理幹事社區的領導者

是社區組推動各項服務方案的關鍵人物，領導者自身對生活區域的認同、理想，價值觀、個案回饋，以及社區是否有足夠的人力、政府單位挹注資源等等都是影響領導者是否有以意願發展專精家庭支持服務。

本研究訪談表依公私部門不同屬性設計，訪談表A係針對公部門社福中心督導、資深社工使用，訪談表B係針對社區組織重要人士使用，訪談人員如下表1：

肆、研究發現：彰化縣社福中心培力社區組織的策略與方式

一、社福中心和社區結合的有效策略

對社區組織來說社福中心是新興的社會福利服務提供單位，社福中心要如何讓社區組織接受，並了解社福中心的工作

表 1 受訪人員對照表

編號	屬性	性別	年齡	服務區	服務期間	受訪日期
A1	資深社工	女	20-39歲	Aa	3年以上	1081027
A2	中心督導	女	20-39歲	Ab	3年以上	1081030
A3	中心督導	男	20-39歲	Ac	3年以上	1081030
A4	資深社工	男	20-39歲	Ad	3年以上	1081125
B1	總幹事	女	40-59歲	Ba	8年以上	1090114
B2	總幹事	女	40-59歲	Bb	5年以上	1081125
B3	里長兼總幹事	女	40-59歲	Bc	8年以上	1081223
B4	里長	男	40-59歲	Bd	5年以上	1081223

模式與服務內容，對社福中心來說是一大課題，研究發現社福中心為與社區結合，運用團隊合作的方式共同攜手提供個案服務，透過資源盤點的方式了解社區的人、事、時、地、物，進而引導社區由下而上發現社區的家庭類型，及其家庭問題，激發社區面對了解居民的需求。

（一）找到關鍵人物，並且和這些人建立良好的合作關係

「村（里）長」是將社福中心引入社區內的關鍵人物，研究發現社福中心多半會透過村里長的引薦，進入社區組織體系，或者在村里長的幫助下，引導社區志工協助隊社區內的居民提供服務；建立與維繫關係也是社福中心經營社區的重點工作項目之一，社福中心透過辦理網絡聯繫會議將轄區內的人或單位聚集在一起，因為會議而相互認識，面對面進行溝通與交流，了解彼此間的限制與角色，進而降低因為對彼此的不了解而容易發生誤解的可能，或是因為了解彼此的限制與困境，因而碰撞出合作的火花。

（二）社區資源盤點，讓社區看到自己內外在的問題，開啓雙方合作的可能

不論是社福中心基於業務需要做，或是基於共同解決社區問題而和社區一同完成，「資源盤點」都讓關心社區居民的兩方看到的問題與需求，研究發現因為各自

的立場與角色的不同，因此「資源盤點」的結果會有迥異，但卻也有相同之處，但這也反映出「家庭問題」多重面向，因為立場和角色的不同，局內人和局外人看待家庭的問題也有著不同的詮釋，亦可解釋為社區內近距的觀察，和社福中心有距離的觀察兩者的迥異，也因為如此促進雙方合作的可能。

二、社區人力合作與培力不足

研究結果發現社福中心在培力社區志工方面，社福中心考量因與社區組織兩方就服務內容、方式、性質等等皆不相同，因此辦理志工培訓時，僅局限於社福中心範圍內的志工，也就是館舍志工服務培訓，屬於封閉式訓練並不對外開放，雖然有部分志工會同時為社福中心及社區的志工，在口耳相傳的情況下，因此也有部分的社區志工也能知道社福中心的運作模式，或是對脆弱家庭的認識，但由於社區志工是間接取得這些資訊，因此所得到的訊息將是不完整，因此在辨識社區內需要被服務的家庭的能力，是相對於社福中心志工薄弱。

又社福中心較常合作對象是村里鄰長，或社區幹部，除此之外較難與社區內的企業、便利商店、居民、或地方仕紳的合作和建立關係，與社區合作對象應擴大包含更多不同領域的人，如此才能將安全網張得更大綿細。

三、強化公私服務促使社區成為服務橋梁，提升脆弱家庭社會資本

強化脆弱家庭社會資本並非單憑社福中心的力量即可達成，社福中心如何運用民間單位具創新、彈性、多元的特性，因不同地區的特性發展因地制宜的支持服務，以強化脆弱家庭不同成員的社會資本。「社區」指的是「由一群住在附近的人和環境的結合」，研究發現現行社區組織合作的單位以社福中心為主，與其他單位合作較少，且並非每個社區裡都要學校，但是由於社區是由一群人所聚集而成的，因此每個社區裡或多或少都有學校老師或教職員，社區內的每個人都有可能是成為社區與其他單位之前的橋樑，實務觀察發現現行社區組織難以妥善運用「社區內的人力」與其他單位建立合作，社區應可透過「社區資源盤點」開發社區內潛在可善用的「人」包含居住在社區內的三教九流之人，任何人任何居民都是「弱勢（脆弱）家庭」的關鍵人物，能幫助事類家庭的人不僅是社福中心社工、村里長，只要是居住在社區內的居民都可能是潛在的關鍵人物。

（一）家庭支持服務活動有待積極推動

實務觀察發現社區組之所辦理的家庭親子活動，大多是配合節慶規劃，如元旦親子健行、端午節包粽子、母親節親子闖

關等等活動，以具休閒娛樂性質親子活動為主，節慶活動不意吸引民眾參與，又是類活動難引發後續效應，又受限於社區活動大多為公益性質，活動設計大多以一般照顧或支持系統健全的一般家庭為主，較少針對弱勢家庭或具有特殊議題家庭所規劃，且僅少部分社區提供兒少課後照顧、少年輔導、寒暑假生活輔導、換工計畫（註1）、或社區防暴活動等。

由於「弱勢家庭」或「脆弱家庭」大多有「非自願性案主」的特性，對於參與家庭活動或親子活動都有著一定程度的抗拒，因此要如何設計「誘因」讓有其特質的家庭參與社區活動，強化社會連結與社區資本，將是社福中心與社區組織所要面臨的一大課題。

（二）社區通報意識有待建立

研究發現不論是社區志工或村里長、社區幹部，均表示「線上通報」不容易操作，受訪者表示使用手機通報的畫面、字體都太小，所要填寫的資料繁多，且線上通報所列之「9種事件類型」（註2）對一般通報人而言不易理解，尤其是前三種事件類型文字用語過於專業，一般通報人難以由字面了解該事件的意涵，因此一般人較少使用線上通報，以2019年兒少保護統計資料顯示，一般通報占總通報案件15.22%，一般通報中鄰居及社會人士，村里長2019年僅通報2,559件，占總通報

案件3.46%。

又加上鄰居、社區人士村里長擔心通報會破壞鄰里關係，雖兒童及少年福利與權益保障法第53條、第54條明定對通報者應予保密，以鼓勵大眾如發現兒少有受虐或有未獲適當照顧之虞，應於知悉第一時間通報地方政府主管機關進行調查。惟實務上，鄰居、社會人士、社區鄰里當有發現居民家庭發生變故需社政單位協助時，大多選擇直接與社福中心討論，經社福中心初步連繫，評估是否列入個案管理服務或通報保護服務。

伍、對與推動社會安全網時務作為的建議

一、結合社區組織提供脆弱家庭支持服務

隨著社會環境變遷，現代的家庭時間安排因工作、學校、朋友邀約等等因素，壓縮了家人彼此間的相處時，家庭相處時間是建立家庭關係的不可或缺的重要因素，根據發表於familyfacts.org（註3）的文獻資料顯示，兒童的父母作與兒童相同性事的事務，並透過活動陪伴的過程中，提供事當的引導，可以幫助父母與孩子建立多的聯繫並開啟溝通的管道，顯見一般性家庭支持活動不論是對一般家庭或脆弱家庭都帶來相當程度的影響力，實務發現社區組織多半配合節慶辦理家庭活動，顯示社區有自行規劃辦理活動的能力，社

福中心因配合社安網計畫緣故，過往社福中心工作重心在於辦理預防性家庭支持服務，因社安網計畫轉型為以提供次級服務為主，辦理脆弱家庭服務，初級預防性服務可以漸進式方式轉移由社區組織推動辦理，以「脆弱家庭社區支持服務方案」為例，社福中心可輔導社區組織運用該計畫，辦理家庭活動、親子講座、親子互動等服務，節慶式家庭活動雖為預防性活動之一，但節慶活動有其本身限制性，且難以看到該活動對於家庭的後續影響。

因此，社福中心可透過輔導社區，推動辦理「脆弱家庭社區支持服務方案」辦理各式各樣的家庭休閒娛樂活動，藉由「免付費」的活動參與提高「脆弱家庭」參與誘因，並結合社區內中小企業、民間力量，延伸節慶活動所辦理的家庭支持方案（如運動、冒險探索體驗活動、休閒、陶藝、木作……），以強化親子互動關係與連結，提升親子功能與改善親子關係，避免兒少處於不利情境致有疏忽照顧或有未獲適當照顧之虞情形。。

二、結合社區志工，強化脆弱家庭關懷服務

我國志願服務起於1999年921南投大地震後，當時民間自主動員社區人力，提供各災害服務，發揮個人對國家、對社會的大愛，因此2001年訂定公布「志願服務法」明訂志工職責、權利義務、服務措

施、與法律責任等，同年為推展社會福利服務，當時內政部社救司頒定「廣結志工拓展社會福利工作—祥和計畫」，服務內容包含身心障礙、老人、婦女、少年、兒童、諮商輔導、家庭服務、社區福利等事宜，以協助社政機關推展或辦理各項福利措施。

近年來社福中心在人力短促的情形下，辦理社會安全網計畫各種初級社區服務，建議應逐漸善用「社區志工」量能，研究發現現行社服中心僅運用志工於館舍活動，鮮少與「社區志工」結合，並未規劃將「志工訓練」對象包含「社區志工」，雖「社區志工」與「館舍志工」有部分重疊的，但仍難以全面性與「社區志工」相結合。

（一）擴大志工服務量能

將「志工」培力擴大至「社區」內，而非僅止於「館舍志工」，透過關係建立，人員培力如辦理聯合志工教育訓練、志工共識營，工作坊等各種方案，將提升「社區志工」認識社福中心與脆弱家庭，善用「社區志工」在社區內淺移默化的功能把「志工雞婆」特質擴散到社區內，將「志工」服務量能發揮更大，以建構綿密的社區安全網絡。

（二）發展「脆弱家庭兒少關懷志工」

研究結果顯示，部分社區已經有逐

漸發現部分社區已逐漸發展出「脆弱家庭關懷志工」或是依社區幅員發展「分區關懷」志工，可參考老人社區關懷據點將已經發展成熟的對社區長輩所提供的「電話問安」、「獨居老人關懷訪視」的成功經驗，加以複製並運用到社區的「脆弱家庭之兒童及少年」，讓社區內的脆弱家庭感受到因為有人的關心，而降低社會孤立感，增加社會資本。

三、強化公私服務促使社區成為服務橋樑，提升脆弱家庭社會資本

（一）與居民聯手，關懷服務更深入

除服務方案及活動辦理之外，社區居民的協助亦是協助提供家庭資本的與建立社會連結很重要的一環，社區居民也就是身為脆弱家庭的鄰居，是除了村（里）長、社區組織之外，離脆弱家庭最近的一群人，亦為民間資源的一部份，研究發現社區內主動提供協助的人變多了，這些小小的改變都將是評估公私協力服務指標。

（二）社區自主聯盟，服務資訊互通有無

研究者整理資料發現因個案的頻繁遷徙及家庭結構不穩定等特殊特性，已經有部分的社區主動串連，對自主追蹤脆弱家庭搬遷後兒少的照顧狀況，以及家庭動力與結構上是否因此改變，對於社福中心服務有很大的助益。

（本文作者：蔡孟珊為衛生福利部社會及家庭署家庭維繫科科員；鄭依萍為國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系助理教授）

【致謝：作者由衷感謝衛生福利部社會及

家庭署簡署長慧娟、張副署長美美、家庭支持組簡組長杏蓉、吳科長建昇在服務過程中及研究期間的支持】

關鍵詞：社會安全網、社會（家庭）福利服務中心、社區

註 釋

註1：換工計畫的精神就是社區互助，社福中心與社區發展協會合作，讓脆弱家庭成員在社區內提供服務，如環境清潔、樹木修剪、種菜等，參與者所累積的服務點數可向社福中心換取家庭生活所需之物品，讓脆弱家庭成員可以工作及照顧家庭兩邊兼顧。

註2：依據「社會安全網 關懷e起來」線上通報（<http://ecare.mohw.gov.tw>，2020/4/27），9種事件類型如下

1. 有遭受身體、性及精神暴力等不當對待情事
2. 有兒童、少年、老人、身心障礙者監護或照顧不週情事
3. 有兒童、少年、老人、身心障礙者遭受其他不當對待
4. 家庭經濟陷困致有福利需求
5. 家庭遭逢變故致家庭功能受損致有福利需求
6. 家庭關係衝突或疏離致有福利需求
7. 兒少發展不利處境有特殊照顧或福利需求
8. 家庭成員身心障礙或傷、病、失能致有特殊照顧或福利需求
9. 個人生活適應困難致有福利需求

註3：<https://www.pittsburghparent.com/spending-time-together-benefits-of-family-time/>, 2020/4/27

參考文獻

- 吳明儒（2014）。〈新故鄉社區總體營造下的社區福利化〉，《社區發展季刊》107，頁108-119。
- 施燕鈴、劉兆隆（2017）。〈領導者社會資本對社區永續發展之影響以彰化縣績優社區為例〉，《中國地方自治》70（11）。頁32-54。
- 紀金山、陳韋庭（2011）。〈自發型社區組織的發展與資源動員：以雲林縣老人長期照護協會為例〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》1（2），頁1-58。
- 徐震（2007）。《徐震教授論社區工作》。臺北：松會文化有限公司。

- 彭淑華、趙善如（2014）。《家庭福利服務中心工作指引手冊》。臺北：衛生福利部社會及家庭署。
- 彭淑華（2013）。《「家庭支持系統服務模式建構與行動研究」研究報告》。臺北：內政部兒童局。
- 黃源協（2009）。〈從「社區發展」到「永續社區」——臺灣社區工作的檢討與省思〉，《臺大社工學刊》19。頁87-132。
- 蔡財富（2017）。〈從社會資本解析罕見疾病患者的網絡支持〉，《護理雜誌》64（5）。頁18-23。
- 衛生福利部社會及家庭署（2018）。《強化社會安全網計畫》。
- 簡春安、鄒平儀（2004）。《社會工作研究法》。臺北：巨流圖書。
- 衛生福利部統計處（2019）。〈兒童少年保護—通報處理情形〉。<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14080-113.html>。108/5/20作者讀取。
- 衛生福利部社會及家庭署（2018）。《脆弱家庭育兒指導服務方案》。<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=7524>。
- 衛生福利部社會及家庭署（2018）。《守護家庭小衛星—脆弱家庭兒少社區支持服務方案》。<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=7523>。
- 衛生福利部（2020）。〈社會安全網—社會福利服務中心布建〉。<https://topics.mohw.gov.tw/SS/cp-4533-49949-204.html>。
- 〈Family Focus Programme〉。<http://cadaboutdrugs.ie/services/>。