

社會安全網離島實施經驗 ——以連江縣為例

鄧佳旻

壹、前言

近幾年來，發生了許多嚴重的重大社會事件，讓我們看見，這些重大事件背後隱藏著家庭的脆弱。為此，107年2月社會安全網計畫實施（以下簡稱社安網），希望以家庭為核心、以社區為基礎的家庭支持系統，提前介入家庭關懷輔導（衛生福利部，2018），避免社會再發生更多遺憾，至今即將邁入兩年。身為實務工作者，我也相信，每件社會事件背後，都藏有許多長期以來家庭失去平衡的故事。家庭遭遇的問題並非一朝一夕而成，而是許多危機逐漸累積而來的。尤其兒童及少年最重要的成長環境是家庭，家庭中，成員互動扮演很重要的角色（劉淑瓊、彭淑華，2008），當家庭功能逐漸失調，對於兒少的成長及未來的發展也可能有不可逆的結果。

從家庭系統觀點來看，我們視家庭

為一個有機體，會因應不同的危機、不同的成員組成、不同的資源運用情形，而自己努力解決問題，維持一定程度的平衡，但家庭所在的社區環境品質低落，或家庭在社區中遭社會孤立，以致於整體缺乏社會支持系統與社會資源時，家庭便無法在面臨困境時，妥善地尋求協助、獲得資源（鄧佳旻，2016），間接影響兒童及少年，等到出現嚴重的後果時，才會受到整體服務系統的關注。現今家庭面臨整體結構的改變，社會多元發展、大環境劇變，遭遇危機的家庭，內在成員本身脆弱需要支持，更沒有能力向外獲得必要的資源，所以長期以來專注於問題解決，投入大量的人力資源在三級預防的政策，難免疲於奔命、治標不治本，正需要重新檢視並且調整。

三級預防的實務工作領域，總是優先考量解決「個人的問題」，協助個案解決「個人的危機」是重要的使命，但緊急短

期的服務總是會結束，危機解決之後，個人要何去何從，家庭是否具有足夠的復原力，在社區中誰能撐著家庭持續走下去，往往是工作者必須遭遇的難題。「強化初級、次級預防」，「以家庭為核心、社區為基礎的服務」，是社安網的核心價值，相信若能跳脫現有三級預防組織分工，重新思考以家庭為核心工作模式，必能找到協助多元家庭問題工作的方法，創造改變。試想，我們若能在家庭正成長茁壯、還未遭遇危機時就提前介入，從問題的根本著手，也許就能提前看見那些家庭逐漸失去平衡的故事，阻止更多家庭破碎。

作者參與107年度、108年度強化社會安全網輔導團計畫，前後擔任北二區輔導團及主題一、二研究助理。過程中，發現各個縣市政府的地理、文化、組織編制、社會工作發展都有不同的進程，增加在不同基礎上，達成相同成效的困難性，政策在規劃中，也需要看見不同縣市發展差異，有機會關注到資源分配，以及地方需求。作者將以參與輔導團，投入連江縣脆弱家庭團隊外部督導過程的經驗，分享離島在執行社安網計畫的現況與反思。

貳、連江縣脆弱家庭服務發展脈絡

連江縣，由南竿、北竿、莒光及東

引等數十座島嶼所構成（交通部觀光局，2020），原為軍事管制區，82年開始陸續開放觀光，也改變了連江縣的人口組成及社會經濟結構。截至109年7月止，連江縣居民共有1萬3,123人，南竿鄉共1902戶，北竿鄉共769戶，東引鄉347戶，莒光鄉313戶（連江縣政府民政處，2020）家戶分布廣，特殊的地理條件下，連江的政策與社會福利發展，與村落發展、居民文化生活脈絡，有密不可分的關係。政策推動以及宣達必須要有村、里長的大力支持與配合，在人口少、家戶間生活緊密的特性下，家庭若遭遇困難，一方面能夠及時獲得村里間的幫助，另一方面，整體家庭發展及脈絡，也容易受到傳統文化或群體次文化影響，求助意願與介入的方法，與臺灣本島都市地區不盡相同。

從社會福利工作發展沿革來看，連江縣於106年時，原衛生局與原民政局社會福利科整併，改制為衛生福利局（連江縣衛生福利局，2020），衛生局前身為連江縣衛生院，長期著重於醫療及公共衛生推廣，改制後，更需要面對不同領域工作價值對話，才能從醫療取向服務團隊觀念，逐漸調整納入以家庭為核心、社區為基礎的社會福利思維，在此同時，連江縣正好搭上社會安全網計畫的列車，著手建置家庭服務中心，並且爭取人力擴大服務團隊編制，過去社會福利科編制於民政局，整體政策走向考量下，並未建置過家庭福利

服務中心，故在面對社會安全網計畫主軸，建置家庭服務中心、落實脆弱家庭個案管理工作的策略上，起步較晚，與臺灣本島各縣市的發展規模，也存在著許多差異。

連江縣家庭服務中心自108年10月正式開始運作，目前編制為1督5員，4員已經到任，尚缺1名督導及1名社工。連江縣脆弱家庭案件類型（表1），以家庭經濟陷困致有福利需求為首，占總案件類型的47%，兒少發展不利處境致有照顧或福利需求、個人生活適應困難致有福利需求次之，各占16%，而家庭經濟陷困致有福利需求項目中，多因為長期失業、急難變故，及債務而衍伸的家庭經濟困境。兒少發展及照顧部分，則因主要照顧者缺乏照顧知能、兒少不適應生活，以及社會支持網絡薄弱所致。以家庭為核心觀點來看，家庭的多元需求，需要跨網絡的合作才能滿足，與勞政、教育、衛政等跨領域，轉換以家庭為核心的網絡合作，是刻不容緩的工作。

除直接服務工作外，連江縣主軸發展初級預防課程，針對一般家庭，提供家庭關係提升輔導、親子互動及正向溝通課程，以及單親家庭青少年輔導。專業訓練方面，進行網絡教育訓練與外聘督導，透過個案研討、工作坊等方式，對網絡單位倡議以家庭為核心工作模式。

參、現況與困境

一、離島文化脈絡影響

連江縣整體經濟結構以觀光及傳統產業為主，可提供的就業機會以及資源多有限制，遭遇經濟困難及失業的家庭，除了提供補助外，若想媒合家庭成員到臺灣本島工作，雖解決就業問題，也可能造成其他家庭成員間，無法承擔照顧責任的議題。以交通來論，四鄉五島間島際分散，服務無法達到立即性，資源更是匱乏，要如何積極媒合資源，有效輸送進入案家，是需要持續思考的。文化脈絡再加上地理限制，形成連江縣非常緊密的社區關係，如此緊密的社區關係，如果能善用，便可建立良好的支持，但目前實務上來說，脆弱家庭的概念尚無法深入社區及家庭，家庭對於自己的脆弱性尚難理解，所以實務工作者在初步建立關係時，普遍感受到，家庭的服務接受度較低，礙於進一步整體瞭解家庭脈絡，討論合作關係。

二、人力資源不易累積

連江縣人力資源缺乏，專業社工招募不易，缺乏有實務經驗的督導來帶領，尚不足以因應複雜的案件個管工作。脆弱家庭的多元問題，需要具有專業知能及技巧的個案管理者進入案家，才能有效將資源引入、深度建立關係、評估案家問題，並且協助案家連結各網絡單位的資源。在連

表 1 連江縣 109 年 1 月至 6 月脆弱家庭服務概況表 (註 1)

單位：件

| | | |
|--------------------------|------------------------|----|
| 家庭經濟陷困致有福利需求 | 長期性失業 | 5 |
| | 急難變故 | 3 |
| | 家庭成員傷病醫療 | 1 |
| | 福利身分、資格爭議 | 2 |
| | 債務 | 4 |
| | 小計 | 15 |
| 家庭遭逢變故致家庭功能受損致有福利需求 | 天然災害或意外事故等突發性事件 | 0 |
| | 主要照顧者突發性變故 | 2 |
| | 小計 | 2 |
| 家庭關係衝突或疏離致有福利需求 | 家庭成員組成複雜 | 0 |
| | 親密關係不協調或衝突（未達家庭暴力程度） | 0 |
| | 家庭成員關係不協調或衝突（未達家庭暴力程度） | 3 |
| | 小計 | 3 |
| 兒少發展不利處境致有特殊照顧或福利需求 | 具有特殊照顧需求之兒少 | 0 |
| | 主要照顧者資源或教養知能不足 | 2 |
| | 兒少不適應行為致有照顧問題 | 3 |
| | 小計 | 5 |
| 家庭成員身心障礙或傷病失能致有特殊照顧或福利需求 | 失能、失智或身心障礙、重大傷病者等 | 0 |
| | 原照顧者不勝負荷或因故無法照顧 | 0 |
| | 罹患精神疾病 | 0 |
| | 酒癮、藥癮等成癮性行為 | 2 |
| | 小計 | 2 |
| 個人生活適應困難致有福利需求 | 自殺／自傷行為 | 0 |
| | 社會支持網絡薄弱 | 5 |
| | 流落街頭、居無定所 | 0 |
| | 小計 | 5 |
| 總計 | | 32 |

結資源的過程中，個管社工需要有召集各網絡單位，共同討論處遇目標、協調分工的能力，並且確保資源進入案家，這都需要進一步的訓練以及經驗的累積。

另外，在大眾普遍對於脆弱家庭概念尚不清楚、資源又多有限制的環境中，社工也必須具備個案管理中，非常重要的「倡議」角色（Ballew & Mink 著，王玠、李開敏、陳雪真譯，1998）。除了對組織外部倡議，爭取或研發更多資源外，也需要對個案的家庭倡議，讓家庭瞭解到社安網的價值，以及資源進入家庭中的必要性。

三、尚需累積網絡單位合作默契

各網絡對於社安網中的角色定位、工作內容仍不熟悉，除了個管社工之外，其他網絡單位專業人力流動性也高，且需兼任其他職務，對於社安網以家庭為核心工作角色定位不熟悉，也可能造成合作困難，服務容易中斷，外部資源無法進入案家。對於長期以來使用個人問題診斷觀點解決問題的醫療專業來說，推動社安網業務，更需要理解以家庭為核心的工作模式，並且調整服務方向。Horwath & Morrison（2007）認為，團隊整合由低到高分為溝通（Communication）、合作（Co-operation）、協調（Co-ordination）、聯盟（Coalition）、整合（Integration）階段，不同階段網絡團隊間的整合情形都不同，

階段越高，越能夠超越科層體制的藩籬，彈性創造以個案需求為核心的服務模式。現階段，連江縣團隊整合情形，處在溝通（talking together）—合作（case by case）階段，各單位各司其職，偶而會對個案的資訊進行交流，但交流以及合作的程度，會依據不同專業人員的能力、意願而影響，尚需持續發展合作默契，提升團隊整合的階段。

肆、討論與建議

一、人力資源發展與運用

人員培育及有效運用，是連江縣持續執行社會安全網計畫的首要課題，可分為現有人力運用、提升人員專業知能、長期人才招聘等三大部分。

現有業務規劃及人力運用部分，連江縣目前社安網計畫人員陸續聘中，整體人力有限，可優先運用現有整體組織及人力彈性分工，降低社政壓力，並盤點社安網重點服務對象，依序發展階段性或分類分級的服務。同時，與現有已與縣政府合作之民間單位開發更多輔助資源。

專業團隊必須具備以家庭為核心的工作知能，並且提升社會工作個案管理技巧，安排專業訓練、社安網各策略團隊工作坊，同時運用視訊、線上課程，提升連江縣整體人員職訓機會、降低交通與時間成本，才能使整個團隊從不同層級及不同面向，獲得所需的知識與技巧，提升整體

服務效能。

社會工作專業方面，社工也必須善用個案管理工作中的「連結」與「協商」角色。「連結」資源時，個管要能夠促進網絡單位與個案管理者一起工作的能力，更有效的把外在資源與家庭有效連結。在資源與家庭無法有效連結時，不論是因為案家不願意使用服務，或是資源出現問題無法有效連結，都需要利用「協商」的技巧（Ballew & Mink 著，王玠、李開敏、陳雪真譯，1998），瞭解連結的困難點，找出更圓滿的服務輸送辦法。連江縣目前實務經驗中，發現整體對於脆弱家庭在尚未有嚴重問題時，就需要及早介入協助的觀念仍不普及，所以在服務推動上，工作者會遭遇到更多的困難，除了前述連結以及協商的技巧外，也需要具備高度的同理以及專業會談技巧，才更能與案家、社區建立關係，讓家庭共同感覺，到改變能帶來新的契機。

未來人員永續發展部分，連江縣也需要完善聘用人員離島加給制度，並可參考臺灣本島偏鄉地區人員進用方式，開放相關科系人力先進入職場，搭配有期程的專業訓練替代方案，中長期搭配公費生培育計畫，相信能維持專業人力穩定，並發展屬於在地永續的人力資源。

二、強化社安網團隊整合

連江縣優勢在於已整合社福跟衛政，

建議可以全面性健康觀點，以現有衛生、社福人力分工合作，提供個案社會、心理、生理的服務，滿足社安網脆弱家庭的需求。連江縣目前的服務脈絡，主要以衛生醫療團隊的工作模式為主，已規劃整合型心理衛生服務，與社工共同訪視，社安網、脆弱家庭案件進行整合性策略的討論，公衛護士、自殺防治關懷訪視員、毒品危害防治中心、雙老家庭社工、脆弱家庭社工，均進入提供服務，但整體在連結與協調溝通上仍須精進，逐步謀合調整的過程中，各單位也應盡速熟悉社安網中的角色定位，以及以家庭為核心的工作方法。

目前在專業人力不足，工作角色定位尚在熟悉的狀況下，建議可先整體規劃定期性個案討論，整合案件資訊，討論後，若發現有更多經費以及政策規劃的問題，便可提到更高層級的平臺會議進行研議，落實社安網規劃各層級跨平臺會議。

三、中央應擴大實質支持面向

連江縣地理環境特殊，案件量雖然不多，在地資源整合困難度較低，但主要問題多在於人力招募困難、交通不便、經濟發展受限，與臺灣本島單位聯繫、溝通協調困難等，結構面問題，例如庇護資源難聯繫、戶籍在本島的案件溝通協調、整體結構性失業，增加就業輔導的難度等，都會影響到脆弱家庭、社安網資源整合等運

作與服務輸送，中央除了經費挹注之外，離島還需要更多實質的協助，以及必要跨部會合作措施。

考量在地環境，尤其公部門人力也招募不足的狀況下，發展策略四民間單位協力合作更是困難，這些都是不可忽視，需要實質介入輔導與協助的面向。故，在社福人力有限的狀況下，建議除發展公費生制度外，增加專業公務人力編制，創造離島民間單位合作誘因，並且在相關業務考核上，也需要以連江縣在地服務模式的觀點加以協助，予以鼓勵，激勵在地工作團隊士氣，社安網計畫方能扎根茁壯。

伍、結論

在輔導觀察與教育訓練、個案督導過程中，可發現連江縣雖整體起步較慢，但社會工作專業服務表現上愈趨積極，尤其連江縣環境與臺灣本島相比，相對單純，社區向心力強，更能深入服務，落實初級、次級預防。若能透過連江縣各區域人口分佈統計、資源盤點，以及案件整體情形統計搭配弱勢身分分析，獲得兒少、身障、老人等弱勢族群之情形，對於整體服務人口群、服務需求，以及缺乏的資源便可有基礎的認識，進而發展適合的方案資源，協助脆弱家庭，並讓整體社區瞭解，提前介入協助家庭的必要性，對社區大眾說明社安網初期預防的價值，以及協助一

般家庭、脆弱家庭的決心，鼓勵社區共同支持。

林萬億（2010）指出，以家庭為核心、以社區為基礎的社會福利體系涉及四個重要概念，分別為「跨體系協力」、「單一窗口服務」、「以家庭為核心的服務」、以社區為基礎」。其中跨體系協力中，是希望能建立一個跨部門，交換資訊的跨專業團隊，這樣的團隊在必要的時候，能夠橫向聯繫，跳脫官僚體系限制。以家庭為核心、社區為基礎的服務，則是希望工作者能夠以「家庭整體需求」作為考量，而非傳統行政業務分配為考量，在家庭系統脈絡下，透過個案管理工作方法，與家庭一起工作，並且服務資源引介進入家庭。過程中，也不能忽略，家庭與社區文化脈絡密不可分，除了協助滿足家庭的需求外，也希望能夠建構出社區居民集體意識，完善社區的結構，讓家庭的需求能在社區內被滿足，社區能夠長出資源。從上述重要概念來看，連江縣社會人口組成單純，社區居民間聯繫緊密，若能克服交通、人力等問題，實可積極落實社安網計畫，值得長期投入與發展。

（本文作者為社團法人中華樂沐社會福利協會社工督導）

關鍵詞：社會安全網計畫、連江縣脆弱家庭服務、團隊整合

註 釋

註1：整理自連江縣109年第1、2季社會（家庭）福利服務中心辦理脆弱家庭服務執行概況表。

參考文獻

- Ballew, J. R. & Mink, G.著，王玠、李開敏、陳雪貞譯（1998）。《個案管理》。臺北：心理。
- 交通部觀光局（2010）。〈連江縣（馬祖）〉。<https://www.taiwan.net.tw/m1.aspx?sNo=0001127>。2020/8/30作者讀取。
- 林萬億（2010）。〈建構以家庭為核心、社區為基礎的社會福利服務體系〉，《社區發展季刊》129。頁20-51。
- 連江縣政府民政處（2020）。〈戶口統計專區〉。<https://www.matsu.gov.tw/chhtml/downloadclass/371030000A0001/661>。2020/8/30作者讀取。
- 連江縣衛生福利局（2020）。〈本局介紹〉。http://www.matsuhb.gov.tw/2009web/aboutus_index.php。2020/8/30作者讀取。
- 劉淑瓊、彭淑華（2008）。《兒虐致死及攏子自殺成因探討及防治策略之研究》。臺北：內政部兒童局委託研究報告。
- 衛生福利部（2018）。《107年強化社會安全網計畫（核定本）》。臺北：衛生福利部。
- 鄧佳旻（2016）。《兒少保社工參與重大兒少虐待事件檢討機制之研究》。臺北：國立臺灣師範大學社會工作學研究所碩士論文。
- Horwath, J. & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: *Critical issues and key ingredients*. *Child Abuse & Neglect*, 31, pp. 55-69.