

# 脆弱家庭服務之推動現況與策進作為

簡慧娟、簡杏蓉、吳建昇

## 壹、前言

在2012年至2016年間，社會上發生數起隨機殺人不幸案件，嚴重威脅兒童與婦女在公共場所的人身安全，也帶給民眾高度的恐慌與不安。加以家庭暴力及兒少保護通報案件皆有增加趨勢，除因責任通報人員及民眾通報觀念及社區防暴意識增加外，也確實反映出家庭支持系統及因應能力不足，家庭成員間的衝突或暴力無法預警或改善。而不論是隨機殺人的社會治安事件或是家庭暴力事件，成因都與貧窮、失業、藥酒癮、精神疾病、社會排除、疏離、暴力行為、家庭或婚姻破裂等因素息息相關，且彼此間交互影響甚或多重問題同時存在。加上我國家庭結構、組成及型態也面臨急遽變化，進而影響家庭的樣貌、內涵與功能，以致家庭支持系統與因應能力變得單薄，此種家庭結構的脆弱性，更造成家庭承受風險的能力降低，容

易陷入貧窮、暴力、婚姻與家庭破裂等情境。因此，脆弱家庭即成為關注議題。

行政院在2018年2月26日核定「強化社會安全網計畫」（下稱社安網計畫），第一項策略就是布建社會福利服務中心（下稱社福中心）整合社會救助與福利服務，藉由社福中心建構社區預防機制，及早介入社區的脆弱家庭以滿足其需求並完善家庭功能，挹注資源及服務以降低家庭脆弱性或照顧風險。社安網計畫推動迄今超過2年，在政府與民間單位公私協力下已奠定良好基礎，但如何深化脆弱家庭服務，則有賴檢視過往的執行情形，並就不足之處妥善檢討，進而精進革新服務的廣度與深度。

## 貳、推動現況

社安網計畫所指的脆弱家庭，係因貧窮、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易受傷害的風險或多重問題，造成物質、生理、心理、環境的脆弱性，需多重支持與服務介入的家庭。對國人而言是新的概念，政府如何協助公私部門理解與認識脆弱家庭的樣貌，提供辨識指標以引導服務提供，並建構系統化、工具化及網絡化的服務體系，深具挑戰。另社安網計畫賦予社福中心為社區第一線服務窗口，均衡布建社福中心可使服務觸及率更高，深入社區中需要協助的居民，且因紮根社區，更能主動發掘與關懷需要協助的民眾（趙善如，2017）。因此，強化資源布建與建立配套機制，正是推動脆弱家庭服務的重要基礎。謹就辦理情形略述如下：

### 一、布建社福中心及聘用社工人力

社安網計畫以社福中心作為脆弱家庭服務窗口，係參考林萬億（2010）及彭淑華（2013）研究規劃全國設置社福中心的數量，或依人口數（15萬人-20 萬人設置1區）、行政區（鄉、鎮、市、區）或跨鄉鎮市區（警察分局區）等推估設置154處為目標，同時配搭1,154名直接服務社工人力（含社工督導），提供脆弱家庭所需服務。截至2020年8月31日止，全國完成布建137處社福中心，又搭配中心之布建補助聘用835名社工人力（748名社工及87名社工督導），逐步達成服務據點及人

力設置之目標，以提高脆弱家庭服務之近便性。

### 二、研訂脆弱家庭服務工具

衛生福利部為協助社福中心社工辨識家庭的脆弱性、家庭功能、家庭問題與需求，經蒐整專家學者與地方政府之意見，於2018年11月20日函頒全國一致的脆弱家庭服務指標、工作流程及表單等服務規範，作為脆弱家庭服務介入的基礎知識工具，以協助一線社工辨識及服務脆弱家庭。又為持續精進脆弱家庭服務工具更符合實務所需，衛生福利部2019年起再度邀集專家學者與地方政府及民間專業團體等參與，依據實務執行經驗已完成研修脆弱家庭辨識指標（如表1）並將於2021年1月實施，建構完整涵蓋家庭及不同成員之脆弱因子，引導社工以家庭為中心介入，分別從家庭整體面及個別成員面向進行評估及辨識需求，俾利社工完整結合跨網絡資源以提供家庭服務與資源介入。

又基於家庭脆弱性之多元且複雜，為輔助社工人員判別家庭脆弱性程度並擬定合宜服務計畫，目前已將脆弱性因子劃分為高、中、低三類，並明定服務頻率與服務方式（如表2），以利社工人員可依家庭不同脆弱性程度提供不同頻率與方式的服務介入。

社福中心受理通報後，即應於10日內進行訪視評估，並於30日內完成家庭脆弱

表 1 脆弱家庭需求面向與脆弱性因子辨識指標

需求面向		一、家庭經濟陷困需要接受協助	二、家庭支持系統變化需要接受協助	三、家庭關係衝突或疏離需要接受協助	四、兒少發展不利處境需要接受協助	五、家庭成員有不利處境需要接受協助	六、因個人生活適應困難需要接受協助
脆弱性因子	高度脆弱性		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家庭成員突發性變故致家庭支持功能受損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家庭成員關係衝突（未達家庭暴力程度）或疏離致家庭成員身心健康堪慮</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 具特殊照顧需求兒少，致主要照顧者難以負荷或照顧困難有疏忽之虞</li> <li>● 主要照顧者資源或教養知能不足，且無合適替代性照顧者或輔佐人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家庭成員生活自理能力薄弱或其他不利因素致有特殊照顧或服務需求</li> <li>● 酒癮、藥癮等成癮性行為致有特殊照顧或服務需求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自殺／自傷行為致有服務需求</li> </ul>
	中度脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工作不穩定或失業</li> <li>● 急難變故</li> <li>● 家庭因債務、財務凍結或具急迫性需求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 天然災害或意外事故等突發性事件致家庭支持功能受損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 親密關係衝突（未達家庭暴力程度）或疏離致家庭成員身心健康堪慮</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 疑似或罹患精神疾病致有特殊照顧或服務需求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 因社會孤立或排除的個人致有服務需求</li> </ul>
	低度脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家庭成員因傷、病有醫療或生活費用需求</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 兒少不適應行為係因家庭功能薄弱致有照顧問題</li> </ul>		

表 2 脆弱家庭服務規範

家庭脆弱性評估	高度脆弱性	中度脆弱性	低度脆弱性
受理評估	網絡轉介通報：10日內完成初訪；30日內完成初評報告		
分級	1. 符合脆弱性高指標任1項 2. 脆弱性中指標任3項以上	符合脆弱性中指標任2項以下	符合脆弱性低指標任1項
服務頻率	前3個月每月應面訪至少1次		前3個月每月應面（電）訪至少1次

表 3 脆弱家庭服務內容簡述

需求面向	經濟安全	家庭功能	家庭關係	兒少照顧	家庭成員照顧	個人適應
服務內容	提供與家庭經濟議題需求有關的服務：	提供經濟性服務以外的其他生活及照顧協助：	協助促進家庭成員關係的維繫與衝突解決等：	協助家庭中未成年子女之照顧：	協助家庭成員特殊照顧需求及照顧能力：	協助個人社會適應功能：
	包括協助申請福利身分、津貼補助、其他相關費用補助；連結民間救助資源等。	包括心理或情緒支持、物資與實物給付；連結居住、就業、醫療、法律、通譯等跨網絡支持服務。	包括婚姻協商、家庭會談、召開家庭會議等；連結家庭教育（諮詢及服務）、家事商談、婚姻調解等服務。	包括育兒指導、家務指導、早期療育、托育服務、課後照顧、喘息服務、兒少家外安置服務；連結教育與就學輔導、少年輔導等服務。	包括家庭照顧者喘息服務、安置服務；連結長期照顧服務、身心障礙者服務、精神疾病（心理衛生）服務、藥酒癮服務等照顧資源。	包括連結自殺防治、個人諮商或心理治療、社會參與及社區支持等支持。

性、家庭功能及需求之整合性評估，以判斷有無需納入個案管理，並依訪視評估結果及家庭需求，據以自行提供或媒合跨網絡資源提供家庭整合服務。現行社福中心與脆弱家庭主要服務項目與內容簡述，如表3。

### 三、建置脆弱家庭服務資訊系統

衛生福利部為提升服務效率，運用資訊導入服務流程，於2019年1月建置「脆弱家庭個案管理平臺」，串接19個跨部會資訊系統，建置家庭歸戶模型，輔助社工

可透過系統快速查詢跨機關資訊，及時掌握服務對象資訊及完整家庭圖像，以精準評估家庭問題與需求，據以擬定合宜之服務計畫。同時，運用「六歲以下弱勢兒童主動關懷方案」運用歷年實證資料，建置風險預警模型分析，篩選出服務需求或脆弱程度較高兒童，直接匯入脆弱家庭訪視評估，強化資訊工具運用以加速及早介入家庭提供服務，降低兒童遭遇危機。

#### 四、培訓社工人員專業知能

為協助社福中心社工人員建立脆弱家庭服務的新知識架構，並具備社安網計畫「以家庭為中心、以社區為基礎」之核心理念，衛生福利部2019年函頒「社會福利服務中心社會工作（督導）員分級訓練實施計畫」，以培訓社福中心社工人員及督導，再結合衛生福利部社會救助及社工司辦理之「強化社會安全網計畫社工人員分級訓練（Level I）」，業建立依據不同年資、經歷及需求之分級訓練機制，發展從基礎、進階乃至督導職能的知識培訓系統，以補足第一線社工專業職能，內化以家庭為中心服務理念，深化脆弱家庭服務品質。

#### 五、促進公私協力合作

配合社安網計畫重新建構公私協力服務模式，社安網計畫推動前承接兒少高風險家庭關懷輔導服務的77個團體，迄2020

年計有56%轉型成為脆弱家庭服務的資源網絡，其中40%轉型為專精型服務（如育兒指導、家庭多元增能等服務），16%轉型為陪伴型服務（如社區照顧、社區支持等服務）。借助民間團體歷年所累積服務兒少及家庭的豐富經驗與專業，除了滿足脆弱家庭異質性、特殊性或多元性需求外，支持家庭的專精服務與在地資源之成長，均有助打造政府、民間和社區的多層次服務網絡，成為社福中心最佳合作夥伴與社區後盾。

#### 六、整體服務概況

統計2019年至2020年6月30日止，社福中心派案訪視5萬5,421戶脆弱家庭，經評估納入個案管理服務計2萬2,860戶、提供短期性服務5,457戶、提供諮詢服務2萬6,174戶、不開案930件（如表4）。推估每名社工平均執行訪視評估約74戶，其中約30戶經評估納入脆弱家庭個案管理，提供整合性家庭服務計畫（註1）。

進一步分析個案管理服務家庭之脆弱性，以家庭經濟陷困最高（36%），其次為兒童發展不利處境（22%）、第三為家庭成員身心障礙或傷病失能（19%）、第四為家庭關係衝突或疏離（11%）、第五為個人生活適應困難（7%）、第六為家庭遭逢變故致家庭功能受損（5%）。從家庭脆弱性因子不難發現，以經濟議題、兒少及成人照顧需求為主因，實有必要挹

表 4 脆弱家庭服務概況表

	諮詢服務	個案管理	短期服務 <sup>(註)</sup>	不符開案標準 <sup>(註)</sup>	合計
家庭數	26,174	22,860	5,457	930	55,421
比率	47%	41%	10%	2%	100%
統計區間：108年1月1日至109年6月30日					
註：短期服務包含依法通報、轉介及知會原服務單位等；不符開案標準包含資料錯誤不完整、重複通報等。					

注更多資源及服務以協助家庭發揮功能，始能支撐家庭足以因應相關風險。此外，從開案評估與服務一段時間後定期評估的脆弱性程度觀察，開案時約有14.63%家庭屬高度脆弱性，服務3個月後其比率下降至5.25%；開案時約有16.81%家庭屬中度脆弱性，服務3個月後則降至8.54%。顯示社福中心社工介入脆弱家庭服務後，家庭脆弱性平均下降約8-9個百分點，亦證明社工人員的介入及連結資源挹注，確實有助家庭減輕問題或取得資源因應所面對的脆弱性因子，幫助增強家庭功能以遠離脆弱性對家庭及其成員之不利影響。

### 參、檢討與策進作為

政府這2年多積極擴展設置社福中心，亦持續進用直接提供脆弱家庭服務的社工人力，惟脆弱家庭往往存在多重脆弱性，除社工介入外，更需要實質多元資源

的挹注支持，並與民間單位逐步重新建立合作機制以提供脆弱家庭服務。面對脆弱家庭需求之多元性與殊異性，目前仍面臨下列挑戰：

#### 一、社工流動率高且未能足額聘用

因應社會需要及社安網計畫對於社工人力的迫切需求，各地方政府同時間招募社工人力，同時，影響跨縣市或跨體系間人力的競爭和流動效應。另由於社福中心地處偏遠或幅員較大、服務範圍廣等地理因素易影響就職意願外；社福中心在社安網計畫被賦予脆弱家庭服務的新任務，而面對服務對象多元且議題複雜，其多元的角色和工作方法，及工作內容的挑戰性和不確定性等因素，亦均是地方政府反映人力進用困難的主因。而人力進用不足所造成工作負荷增加的負向循環，也反過來影響已進用社工，因此衍生效應或留才不易的困境。以致雖中央近年極力改善社工待遇及各地方政府積極徵聘人力，人力雖有

逐步進用，但尚無法足額進用而影響服務之推展。

## 二、評估指標及工具與實務有所落差

依據2019年至2020年脆弱家庭評估與服務執行經驗，地方政府反映現行脆弱家庭服務部分指標定位與因果關係未能完全切合，致與網絡單位分工不清；家庭脆弱性評估未納入資源與支持之影響，影響脆弱性程度之精準度；且工作表單之設計與項目複雜、資訊系統使用介面不符需求；統計分析資料面向不夠完整等問題，以致脆弱家庭服務指標、表單及資訊系統等工具與第一線脆弱家庭服務之實務需求存有落差，影響評估與服務介入精準度，也增加了行政作業時間。

## 三、跨轄及跨域的服務尚未建立合作機制

從各地方政府反映服務脆弱家庭的合作經驗發現，服務對象因就醫、就學、工作或債務等有搬遷、轉換安置住所、轉換醫療院所、就讀學校等需求，易衍生跨轄合作議題，然而脆弱家庭服務機制甫建立階段，因此，對於各單位權責分工及合作事項，均處於磨合階段，跨轄服務轉銜均持續依據實務執行調整中。此外，脆弱家庭服務不同縣市間跨轄合作議題外，脆弱家庭的多元樣貌和需求，經常無法由單一服務系統滿足，而有賴連結或轉介跨網絡資源，以分工或合作進行跨領域、跨機構

或跨公私部門之跨域（across boundary）協同服務。然而，依據國家發展委員會針對2018年執行「強化社會安全網計畫」查證報告顯示，各地方政府於實際執行時仍多以個案為中心之思維，分由不同體系提供服務，未能確實提供納入所有家庭成員考量之整合性、跨體系之協同服務。

## 四、成人照顧服務資源不足

此外，脆弱家庭服務從過去「兒少」高風險家庭的概念，擴大到社會中可能會面臨到脆弱性的家庭，尚包含因年齡、身障、失能、自殺或物質濫用等不同需求的個人，而服務對象因傷病、失能、失智，家中無適當照顧者、甚至非老非障等議題，致有安置、長期照顧、身障個人助理等不同服務需求時，現有個別服務體系未能及時提供安置床位或社區支持與福利資源不足，亟待跨服務網絡間更均衡與普及的資源布建，以充分滿足家庭多元且異質需求。

針對以上挑戰，衛生福利部積極與地方政府及民間單位共同商討精進策略，未來將朝以下面向努力：

### （一）積極任用且留任久用

為協助社福中心人力進用及久任，除透過社安網計畫納入約聘制度並改善社工敘薪條件，吸引優秀人才外。鼓勵社福中心善用大專校院學生公部門寒暑期工

讀，提供在學社工見習機會及舉辦校園徵才說明會等，將人力招募及培育前進校園並向下扎根，以廣納更多元的專業求才管道；此外，為協助人員的留任及久用，透過精進專業人員培訓與發展支持性的督導制度、編制社福中心社工人員工作指引手冊、建置脆弱家庭工作知識分享平臺等措施，建立專業支持和友善的工作環境，以協助社工人員有足夠的專業知能與心理量能，減輕面對服務多元複雜案家之負荷壓力，支持專業得以久任且持續累積精進。

## （二）檢討評估指標及工具

自脆弱家庭服務指標、流程及相關表單等工具實施迄今，多次藉由實務運作之回饋提供修正建議，以更貼近脆弱家庭樣貌以提供適切服務，共修正包含家庭需求面向及脆弱性因子辨識指標、公私部門分工原則、家庭脆弱性評估、家庭功能評估、需求評估、服務項目等及相對應之訪視評估表、定期評估表、個案紀錄表及各項表單等。希望透過參考實務執行的實證經驗，持續檢討精進脆弱家庭服務工具更能切合社工需要，精準辨識問題、完整評估家庭功能及建立一致性的服務模式，並搭配脆弱家庭個案管理資訊系統同步優化與友善使用介面，協助各社會福利服務中心的社工人員均可明確的引導及制度下，發展以家庭為中心的專業服務，提升服務效能。

## （三）建立跨域服務合作機制

透過社安網計畫建立的垂直與水平分層溝通協調機制，以及賦予社福中心擔任系統連結者以主責轄區資源整合平臺功能，目前各區域已開始啟動跨體系間的對話與合作。然而，不同系統間的專業差異和本位主義，導致網絡合作效益尚待持續推進，有賴持續落實社安網計畫中建立「區域網絡聯繫機制」及「以服務對象為中心的跨體系溝通」，透過定期業務聯繫、個案研討或共識活動，促進網絡合作和共同目標，排除本位主義並回歸以家庭為中心的服務理念，建立跨體系專業人員之合作默契，順暢服務體系間的轉銜。

## （四）落實照顧服務資源網絡

面對家庭的脆弱性和多元服務需求，衛生福利部近年已持續布建相應之家庭支持資源。然而，即便資源布建已有成長，但整體而言，其分布與普及性仍不足以滿足所有脆弱家庭需要。因此，有賴運用既有累積的服務經驗和實證數據，透過進行脆弱家庭樣態分析，針對服務缺乏或不足之處進行發展與布建，精準依據需求開發建置各類型專精性與社區式服務資源，並落實橫向溝通平臺機制，以建構各服務網絡轉銜與合作，順利讓有需求脆弱家庭可以更即時的獲得服務，強化與普及的家庭支持和照顧資源，綿密多元服務資源系



統，支持家庭遠離脆弱性。

## 肆、結語

這2年辦理脆弱家庭服務的經驗，已經累積6萬多筆服務資料，可進一步研究分析，協助評估發展所需資源，引導規劃多元服務方案，亦可檢視指標工具的精準度，有助於優化與深化脆弱家庭服務品質。此外，基於社區是最直接與家庭互動的支持資源，未來除關注資源布建、服務深化外，更應將在地社區資源經營列為發展重點，培力社區擴大支持以延伸社會福利服務量能，協助脆弱家庭與社區建立更緊密的連結與合作，運用社區集體力量提

供穩定關懷。

另，為提供脆弱家庭完善的服務，公私部門的專業人員扮演舉足輕重的角色，彼此的通力合作，對於服務脆弱家庭必有加乘效果，更可及早預防避免家庭受到脆弱性的影響，真正落實社會安全網的精神。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；簡杏蓉為衛生福利部社會及家庭署家庭支持組組長；吳建昇為衛生福利部社會及家庭署家庭維繫科科长）

**關鍵詞：**社會安全網、社會福利服務中心、社福中心、脆弱家庭、脆弱家庭服務

## 註釋

註1：以2020年8月底社安網計畫補助社福中心聘用社工進用數估算。

## 參考文獻

- 林萬億（2010）。〈建構以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務體系〉，《社區發展季刊》129。頁20-51。
- 林萬億（2019）。〈強化社會安全網：背景與策略〉，《社區發展季刊》165。頁3-29。
- 胡中宜（2017）。〈家庭福利服務中心的運作議題與挑戰〉，《社區發展季刊》159。頁65-75。
- 彭淑華（2013）。《家庭支持系統服務模式建構與行動研究》。內政部兒童局委託研究。
- 衛生福利部、教育部、內政部（2018）。《強化社會安全網計畫》。
- 衛生福利部社會及家庭署（2019）。《脆弱家庭社區支持服務方案（守護家庭小衛星）》。
- 衛生福利部社會及家庭署（2020）。《脆弱家庭育兒指導服務方案》。