

# 社區家庭支援中心與基層行政體系間互動關係之探討

## 南投縣實例

廖俊松

### 一、前言

九二一集集大地震給南投地區帶來空前的災害，全縣十三個行政區域無一倖免。依據南投縣政府的統計，九二一大地震對於南投縣所造成的災情，房屋全倒者有二八、一九五戶，半倒者二八、七八七戶，民眾死亡及失蹤者九二七位，重傷二六八位，公共建設損失高達新台幣三〇九億元；災情嚴重程度涵蓋了所有層面，包括了民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、經濟產業的受創、人民生活秩序的脫軌、以及社區居民生理和心理的創傷等等，造成南投地區社會的不安與民眾生計的全面危機；同時也帶給南投地區龐大浩繁的社會福利問題與需求，例如因災變而產生的失業與經濟危機、失依老人與身心障礙人士養護、兒童與青少年的照顧與輔

導、單親家庭、隔代教養家庭、新增加的家庭照顧者之心理衛生與輔導等等。這些問題，在在需要政府福利服務的提供與協助，同時也挑戰著南投縣政府的福利施政作為。

我們知道，南投縣是一個福利資源貧瘠，相關福利服務設施極度欠缺的縣份。依南投縣政府社會局網頁資料的記載，南投縣境內社會福利工作的相關機構團體總共只有十五個單位，平時即不敷南投縣境內將近六十萬人口的福利服務需求；南投縣政府也自知本身社政人力不足與福利服務資源供給能量的窘境，欲獨立推動災後福利服務與生活重建業務的進行有相當的困難度，實有必要借助民間的力量，鼓勵社會公益團體積極參與災後重建事務，如心靈重建、社會救助與福利服務等事項。

「社區家庭支援中心」的構想與實踐正是這種情境下的產物，是南投縣政府借重民間社會公益團體的力量，在南投縣各鄉鎮市區成立的一種福利服務單位，做為社區民眾接受政府福利服務之基礎，共同推動南投地區災後生活重建的業務。

由於社區家庭支援中心是政府資源與民間力量結合的一種組織，在契約規範之下，社區家庭支援中心的運作，本質上都是接受南投縣政府相關任務的分配與業務指示方向而進行，與南投縣政府間的合作關係密切，往來頻繁，幾乎可以說是南投縣政府業務的地方分身。因此，理論上，社區家庭支援中心應該與南投縣政府轄下的基層行政體系——鄉鎮市公所、村里辦公室——有密切的業務往來，彼此合作，為了地方社區的重建希望共同努力才是；實際

上，社區家庭支援中心與基層行政單位間的關係並不如想像，甚至有點距離。本文的目的正是要探討存在於社區家庭支援中心與基層行政體系間的問題何在？並試著提出解決之道。

## 二、社區家庭支援中心的成立與運作

### (一) 社區家庭支援中心的成立

由於九二一大地震的規模之龐大，死傷人數之眾多、以及財物損失之劇烈，震驚世界各國，在愛心的驅使之下，各國各地的救援團體紛至沓來，協助災區進行生命財產的援救工作。使得一個資源相對貧乏的南投縣頓時湧入大量愛心團體，救災工作得以順利完成。然而，也由於這些愛心團體都是自願性的行動，多半沒有和南投縣政府或者各鄉鎮市公所有所聯繫，團體與團體間亦缺乏互動的管道，使得南投縣政府無法進行資源連結與整合的工作，以為救災之後安置重建工作規劃諮詢的協助。

民國八十八年十月中旬，救災告一段

落之後，南投縣政府社會局爲了整合進入南投縣協助的民間團體，積極規劃召開分區座談，一方面瞭解各團隊在服務過程中所遭遇的問題，協助解決；同時也諮詢各團隊繼續留下來協助南投縣政府推動災後南投縣福利重建的意願，藉以凝聚合作服務的共識。第一場座談會於是在十月十三日假埔里鎮召開，與會者計有內政部中部辦公室、衛生署、鎮公所、衛生所、屏東縣政府、基督教救助協會、台灣基督教長老教會、埔里基督教醫院、主婦聯盟、太極門養生學會、世界展望會、南投家扶中心、中華民國早期療育協會、以及佛香書苑文教基金會等機構團體。會中決議定期每週召開一次類似會議，討論災後安置重建構想。

同時間，全國民間災後重建聯盟（全盟）亦委請在台灣大學兼任的曹愛蘭與陽明大學任教的王增勇兩位老師協助南投縣政府社會局災後重建的工作規劃，並提出「社區家庭支援中心」的構想，主要精神在於提供各鄉鎮市在地居民最直接的福利服

務。之後於十月二十八日正式邀請有意願參與認養之團隊舉辦「社區家庭支援中心」第一次協調會，說明「社區家庭支援中心」之工作要旨、如何撰寫認養計畫、經費補助標準等事項。十一月十五日召開第二次協調會議，確認各有意願團隊之認養區域與服務項目，於十一月三十日前完成認養計畫，送交南投縣政府審核。十二月一日晚上七時，南投縣政府社會局局长、社工督導以及曹愛蘭、王增勇、陶蕃瀛等三位老師，就針對十九個有意願認養的團體所提出之計畫一一審核評閱，確定十二個入選團體與其責任區域。並於十二月十五日完成契約簽訂手續，於南投縣十三個鄉鎮市成立廿三個「社區家庭支援中心」。社區家庭支援中心之所以會考慮設置二十三處之多，其實是以區域受災程度之考慮爲主要重點，依區域受災程度區分爲三個等級，一級受災區域如南投市、埔里鎮、竹山鎮三地各設置三處社區家庭支援中心，二級受災區域草屯鎮、國姓鄉、中寮鄉、名間鄉等四個鄉鎮各設置二處社區家庭支

援中心，三級受災區域魚池鄉、水里鎮、集集鎮、鹿谷鄉、信義鄉、仁愛鄉等六個鄉鎮各設置一處社區家庭支援中心。此外，為避免服務區域重疊之情況，每一處社區家庭支援中心均有明定之責任區域範圍。

這十二個入選簽約的團體，除了中華基督教救助協會受南投縣政府委託經營七個社區家庭支援中心，台灣基督教長老教會受委託經營六個社區家庭支援中心之外，餘伊甸社會福利基金會、天主教聖母聖心修女會、南投縣基督教青年會、中華兒童暨家庭扶助基金會、南投縣慈慧善行協會、中華民國社區資源交流協會、中華民國智障者家長總會、中華民國老人福利推動聯盟、台灣佛教法性寶林協會、以及世界展望會等十個團體各受委託經營一個社區家庭支援中心。

## (二) 社區家庭支援中心的運作

從前述說明可以知道，社區家庭支援中心成立的目的，主要是為了借重外來的專業福利服務資源，協助南投縣政府建立普及式的社區福利服務體系，做為災後社

區民眾接受福利服務的據點，以推動災後福利服務與生活重建的工作；同時提供各鄉鎮市在地居民最直接的福利服務，讓居民在取得福利時有其就近性、方便性和持續性，以滿足不同族群之福利需求。預期達到的功能，在消極面是結合政府與民間資源，主動發掘社區需求，發展各種福利服務方案，以提供社區居民生活上的照顧、保障其生活品質；在積極面則是要以社區發展的方式，引導社區組織的自主發展，建立社區集體共識，以強化社區問題解決的能力，活化社區自治能量。

為了因應不同社區間的差異性，社區家庭支援中心的服務項目區分為基本服務與特定族群之專案服務兩類。基本服務主要的內容有個案服務與管理（如災民福利服務需要之諮詢、輔導、與轉介工作）、六十五歲以上老人與身心障礙者等需求人士之居家照顧服務、社區組織活動，如協助社區與臨時住屋發展自治組織及輔導、組合屋環境維護與精神倫理建設等等，為各社區家庭支援中心皆必須辦理之項目。在專案服務方面，社區家庭支援中心可以視

個別社區的需要與母機構的專長，選擇性辦理如學生課業輔導、安親班、才藝班、夏令營、音樂會、體育活動、親職講座、青少年成長團體、單親婦女支持團體、悲傷輔導團體、老人互助團體、親子遊、義工組訓、老人問安關懷服務、送餐服務、交通服務、或者臨時照顧服務、義診等活動，參與社區生活，以提昇社區自助自治的精神與意識。

如果承接社區家庭支援中心的母團體本身資源更為豐富，還會視情形提供額外的服務。如鹿谷鄉發生土石流災情，屋倒幼童溺斃，因被害者家境清寒，承辦當地家庭支援中心的台灣佛教法性寶林協會訪視家屬後，便立即協助重建房舍。承接魚池鄉社區家庭支援中心的長老教會，發現一名身心障礙的母親，長期照料患軟骨症的女兒，地震時還冒著生命危險救出愛女，隨即將其事蹟提報政府，並獲選為全國模範母親代表（聯合報，民國八十九年八月十三日，十八版）。

此外，社區家庭支援中心還會不定期的配合南投縣政府辦理全縣性的活動，如

二月初農曆年前夕配合南投縣政府辦理「心靈相繫、除夕圍爐」餐會；四月協助南投縣政府辦理「千禧—牽情，關懷婦幼園遊會」與參與「千禧—牽情婦女高峰會議」；六月初配合南投縣政府「端午送溫情」，在端午節前夕關懷災民送粽子任務；八月下旬除了再次配合發送低收入戶、獨居老人、單親家庭的生活補助品奶粉之外，亦要參與南投縣政府「假日市集暨職訓成果展」等活動；十一月、十二月則全力於各鄉鎮市資源團體整合座談會的舉辦。

### 三、社區家庭支援中心與基層行政體系間的互動之觀察

有別於一般福利服務公辦民營的性質，接受政府委託的機構都是承接單項或少數特殊業務的處理，社區家庭支援中心被南投縣政府視為是社會局的地方分身，是一種綜合性的社會福利服務直接提供之單位，服務內容如上所述，實為多元。故

此，這些服務內容的提供，除了需要南投縣政府行政與資源上的協助之外，也經常需要基層行政體系的支援與配合。例如承接社區家庭支援中心的服務團隊，九成以上都是外來團體，對於地方社區的現況、需要與發展方向都不瞭解，如果各鄉鎮市公所願意熱情配合，詳細提供地方社區鄉情，就可以協助社區家庭支援中心縮短適應的期間；例如社區家庭支援中心的社員外出訪問社區家庭之時，如果能有村里長、村里幹事的熱心陪同、引導，社工員就可以不必花費過多的時間尋找地址。而能訪視更多的家庭，瞭解或提供更多的家庭需要。例如社區家庭支援中心經常會辦理各種社區活動，需要適合活動場所的提供，鄉鎮市公所或村里辦公室如果能夠協助宣導、或者大方提供公有場地或社區活動中心，則社區活動的辦理將可能容納更多民眾的參與與受益；再例如，社區家庭支援中心對於弱勢族群與災民的輔導經常需要與村里辦公室和鄉鎮市公所行政作業上的接洽，如果能適時的獲得幫助，就

可以儘早協助受助者解決生活或經濟上的難題。

觀之社區家庭支援中心與鄉鎮市公所和基層村里長辦公室之間的互動，不外乎就是這些關係的表現。災後，當承接社區家庭支援中心的機構進駐地方社區的初期，由於體認到本身對於地方災情、福利服務需求、以至於社區文化與風土人情都相當陌生之時，首要的任務便是積極拜訪鄉鎮市長、民政課長與社政人員、村里長與村里幹事、衛生局、學校等地方上的行政與機關首長、以及知名活躍團體領導人士，一方面探求地方上的環境文化特性與福利服務需求，同時也熟悉社區各種可能提供協助的有利資源，以為進一步任務工作展開時的規劃依據與參考。

之後，隨著各種福利服務工作內容的開展，社區家庭支援中心與鄉鎮市公所與村里長間的互動更顯得殷切。如個案的訪視經常會邀請村里長（或村里幹事）陪同前往，一方面可以迅速增進對於地區環境特性的認識，減少地址尋找的時間與路程

消耗；另一方面也可以讓村里長瞭解社區家庭支援中心的工作，強化他們對於社區

家庭支援中心的認同感；而由於社區家庭支援中心的工作同仁多數是年輕女性，有村里長的同行尚可以有安全上的助益。如有碰到急需生活與經濟安全照顧的家庭個案，特別是需要政府津貼與補助者，社區

家庭支援中心更會接洽村里長辦公室與鄉鎮市公所，給予個案行政程序上的支持與協助。各種專案活動，如學生課業輔導、安親、才藝、音樂欣賞、親職講座、社區成長團體、親子遊、義工組訓、義診等，以及縣府交辦規劃的大型節日活動，除了相關搭配機關團體的聯繫之外，更會諮詢鄉鎮公所與村里長的看法，尋求意見上的支持。

但社區家庭支援中心的進駐似乎並不全然受到基層行政單位的歡迎，甚至還引起部分的敵意。社區家庭支援中心的工作同仁就反應，除了少數認為與鄉鎮市公所間的關係融洽，多數社區家庭支援中心都有感受到鄉鎮市公所的負面態度，特別是

行政首長的冷淡與相關社政人員的不認同。

爲了瞭解基層地方行政體系災後重建的問題及其對於社區家庭支援中心的看法，筆者曾於去年十月間訪問南投縣十二個鄉鎮市公所（仁愛鄉公所除外）的社政人員，整理歸納出幾個可能的原因。

首先，多數受訪社政人員主觀認為社區家庭支援中心的業務與鄉鎮市公所的業務有重疊之處，例如個案訪視、社會救助、組合屋輔導等等，無法理解南投縣政府社會局爲何要疊床架屋的另外成立一個組織來處理，難道質疑公所沒有能力可以處理好這些事務或者不滿意公所目前的處理情形嗎？

其次，有部分鄉鎮市公所的社政人員也認爲，災後重建業務繁多，公所相關業務承辦人員之於正常業務已經異常繁重，但已經被授權來處理某些重複業務的社區家庭支援中心，可能是由於初期的作業與相關情事不熟，還要經常來請求協助，常造成他們正常行政作業上的中斷與不勝其

擾。

即便不管社區家庭支援中心被授權委託的承辦業務與鄉鎮市公所是否有所重複，如果社區家庭支援中心的運作真需要公所的支援與配合，是否當初南投縣政府決定成立社區家庭支援中心的作業應該允許公所的適當參與，否則公所至少也應當有被事前告知與溝通的機會，而非經由第三者的管道得知。這種情形讓鄉鎮市公所有不受尊重的感覺。

再者，如前文所指出，社區家庭支援中心是南投縣政府社會局考量到本身社政人力不足，特別借重民間社會公益團體力量來參與協助災後生活重建事務的一種公辦民營單位，被視爲是南投縣政府社會局的分身，有南投縣政府豐富的經費資源補助。然而，正式體制內的基層地方行政單位卻認爲地方政府責無旁貸的應該負起災後地方的重建工作與任務，南投縣政府爲何不全力支持基層行政單位，給予充分人力、財力上的補助？反而另外成立一個體制外的組織來監督基層行政的運作，侵犯

地方政府的行政權。特別目睹到長期、甚

至緊急救災安置時期南投縣政府與鄉鎮市公所間的緊張關係，基層地方行政首長更有著被架空的不信任感受。正如報章所記載：「家庭支援中心成立後，很多村里長感覺自己受到冷落。隨著縣府在各地召開基層座談會，被跳開的村里，對家庭支援中心反彈加劇，他們由內心吃味，到公開抵制，村里長指責縣府以直營的手法，來架空村里長。」（聯合報，民國八十九年八月十三日，十八版）

顯然的，對於社區家庭支援中心而言，與基層行政體系之間的互動關係是他們工作環境當中急需改善的一個環節。南投縣政府社會局亦有這種認知與體會。爲了促進鄉鎮市公所與社區家庭支援中心的合作關係，從八十九年五月下旬起，每週三、四兩天，社會局開始調派局內社員工進駐鄉鎮市公所，協助公所相關福利服務與生活重建業務之進行，同時支援輔導社區家庭支援中心之運作，推動地方兒童、少年、婦女、老人等個案之福利服務工作，以爲社會局、社區家庭支援中心與鄉

鎮市公所間的緩衝與溝通的橋樑。

社會局指派社員工下鄉輔導與擔任溝通協調服務這樣的一種作法，立意雖爲良善，但可能由於彼此間的認知差異，致有部分鄉鎮市公所行政首長誤以爲是南投縣政府再次派人監督公所，直接干預公所的業務，終於導致潛藏多時的憤怒冰山浮現，而有公所怒把社員工驅離的情事發生。聯合報民國八十九年八月十三日十八版的新聞就這樣報導：「災區的民怨，在村里和縣政府的緊張關係中發酵，竹山鎮公所責怪縣府派人來監督鎮公所，把縣府社員工趕走。」

此外，南投縣政府社會局亦有規劃於去年的十月二十五至二十七日假溪頭明山別館，邀請地方業務相關人士，如公所社政主管、社政人員、村里長、村里幹事，與社區家庭支援中心的工作同仁，舉辦一連三天的社政研討會，一方面共同商討研討災後生活重建業務的推動，另一方面也籠絡增進彼此間的情誼交流。可惜的是，由於社會局內部作業的一時失察，同時間在縣政府另外召開一場九〇年度社會救助

業務的協調會報，使得八成以上地方業務相關人士都依重要性程度選擇出席救助業務的協調會報，導致此次社政研討會並沒有達到預期的功效。

緊接著，社會局更在十一、二月間，於各鄉鎮市分別舉辦資源團體的媒合座談會，希望能夠拉近公所、社區家庭支援中心、以及其他地方性服務團體之間的距離，共同爲了地方的發展而努力。這一梯次座談會的召開，相當程度的發揮了預期的效果；除了部分公所僅有禮貌性、象徵性的出席之外，多數公所都能夠有始有終的參與。

#### 四、檢討與建議

在南投縣政府社會局最原先的災後重建工作構想之中，一種最理想的狀況是由地方鄉鎮市公所來負責當地社區居民的直接福利服務工作。但權衡基層行政體系的專業能力，資源運用，以及地方自治體系的行政特性之後，還是決定引進民間專業或公益服務團體來承接，預期效果達成的可能性較高，因此才有社區家庭支援中心

的成立。然而，在行政體系的作爲上，鄉鎮市公所有其法定的福利服務項目，例如法定的公權力以及政府各種福利津貼與急難救助的申請等等，是無法被民間取代的，社區家庭支援中心與公所間需要維持密切合作關係，才能提供當地社區居民最適切合宜的福利服務。

然而，實際上的經驗告訴我們，社區家庭支援中心與基層行政單位的運作間仍然存在著相當程度的緊張關係。這種緊張關係一方面固然與災後重建工作繁鉅這人，使得南投縣政府社會局在推動重建業務的當時，在時間的緊急壓力之下，疏忽了行政層級間的溝通協調作業所致；但另一方面也可以說是與南投縣政府和鄉鎮市公所行政首長間長期存在的相互不信任之感受有關。社區家庭支援中心與鄉鎮市公所間的互動關係，可以明顯的看得出來，受到行政層級間緊張矛盾關係的影響甚深。唯不可否認的，社區家庭支援中心福利服務供給者的專長與角色，也常使得他們過度專注於專業的表現，沒有留意到適度行政手腕的表現，也是造成他們無法與基層

行政單位保持和諧關係的一種可能因素。

現代民主社會是一種講求彼此尊重、相互利益的社群社會。無論是人與人間的相處，還是團體與團體間的互動，都要建立在互信互賴的共識基礎之上，彼此方能共存共榮。科層體制間的運作原理也是一樣，由上而下一條鞭式的強制命令與集權指揮動作常會引起下級的反感，無法心悅誠服的配合完成上級的計畫與意願；往往只有賦予屬下單位適度的尊重與專業的裁量，才能發生下屬信賴與合作共識之情，積極達成使命與交代任務。社區家庭支援中心與基層行政單位間的緊張關係正足以呈現出彼此間缺乏信任與合作的意願，實非地方社區與鄰里之福。就此方面而言，改善之道唯有積極建立溝通協調的管道與機制，以增進南投縣政府與鄉鎮市公所間的信任基礎。例如，南投縣政府可以建立的制度化定期性的社政會報，由社會局長親自主持，邀請地方社政主管、村里長、社區家庭支援中心，以及縣內其他相關福利服務團體參與，共同研討縣境內社會福利事業的推動，分享溝通彼此間的工作難

題，增進彼此間的福利共識與夥伴情誼。有鑑於前次資源團體媒合座談會的效果，南投縣政府也可以繼續辦理，在個別鄉鎮市地區定期性的召開區域性資源團體整合會報（或個案研討會），提昇社區家庭支援中心、公所、村里辦公室、區域內相關服務團體的合作夥伴關係。同時考慮調整駐鄉社工具的工作時間與內容，使他們更能發揮社會局、社區家庭支援中心與鄉鎮市公所間溝通協調的角色與功能。而社區家庭支援中心也可以積極表示善意，主動要求參與公所相關行政會議、村里長聯誼會等，盡力配合協助地方行政首長的施政企圖心，善盡行政社區內團體的一份心力。

此外，依據筆者的訪談感受，儘管有部分基層行政首長對於社會局的駐鄉社工具並不友善，但社政單位對於駐鄉社工具多半具有好感，並期望他們能夠提供更多的業務協助。這些社政單位的主管其實也都以地方的福利守護神自居，有強烈的意願想要提供居民更多的福利服務，提昇地方的福利水準，奈何受限於地方有限的經費與專業社政人力經驗的不足，他們能夠

提供的福利服務之空間實在有限，因而多半對於駐鄉社工員會有更多的期待。這種情形正可以顯出基層社政單位專業服務經驗的不足與被動的心態。社會局已經在地方上成立社區家庭支援中心，推動地方災後生活重建與福利服務之提供；在這些家庭社區支援中心願意配合地方需要，請求地方提供各項行政協助之際，社政單位正可以趁此之便協調社區家庭支援中心配合公所社政業務的推動。然而，這些地方社政單位卻不做如是觀，不會利用社區家庭支援中心的人力與資源，請其合力推動地方社政，殊為可惜。因此，有鑑於地方社政人員之專業與經驗都不足的情況之下，建議社會局在替社區家庭支援中心的同仁開辦在職教育訓練課程的同時，實在也可以邀請地方社政人員參與受訓，以增強精進他們的本職學能，厚植他們服務鄉里的能力。

## 五、結語

當代公共事務的推動非常強調夥伴關係的建立與協力運作。夥伴關係的建立不僅可以運用於不同層級間政府合作共事之

努力，也可以適用於政府與民間團體共識與默契之養成。夥伴關係的運作需要共事的兩造之間協力，在平等與互惠的原則之下，為了共同目標而努力的一種過程。這裡所謂的平等，意指共事的兩造需要共同參與、責任分擔；所謂的互惠需要彼此分享誘因，利益相輔。平等與互惠的成就更需要共信基礎的存在，透過制度性的溝通協調機制與管道來達成。然而，從本文的論述中可以發現，社區家庭支援中心與基層行政單位、以及南投縣政府與基層行政單位間的互動實在充滿著緊張的氣氛，彼此間沒有平等、互惠的認知，也缺乏溝通協調、建立共信基礎的機制與管道；使得社區家庭支援中心的運作，在府際關係矛盾衝突的情境，以及未能獲得基層行政單位的全然信任與充分合作之下，前進的步伐仍在蹣跚學習之中。

情勢其實並不如此悲觀，在社會局的努力之下，社區家庭支援中心與鄉鎮市公所、村里長辦公室之間的互動關係目前已經大有改善。如今，南投縣社區家庭支援中心的成立運作已然滿週歲了，社區家庭支援中心此一名稱也已從今年元月一日

起，在「九二一震災重建暫行條例」的規範下更名為「生活重建服務中心」。但不論是社區家庭支援中心，還是生活重建服務中心，災後生活重建的努力以及社區福利服務的推動，除了承接辦理的母團體本身專業、服務與資源的投入之外，更需要政府府際關係的和諧與層級行政體系的信任與合作，才能有豐碩的成果展現。本文因此期待，承襲社區家庭支援中心過去一年來的學習經驗，生活重建服務中心未來服務的運作能夠得到層級政府間和諧、信任與合作夥伴關係之共識配合，充分展現災後生活重建的豐碩服務成果。

（本文作者現任暨南國際大學公共行政與政策學系副教授暨南投縣政府社會局專業諮詢委員）

### ◎參考書目：

- 南投縣政府 九二一災後生活重建社區家庭支援中心工作簡報 民八十九
- 南投縣政府 南投縣九二一災後社會福利社區化之實踐 社區家庭支援中心之運作及檢討研討會手冊 民八十九