

社會救助新模式

蘇麗瓊

—高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案之介紹

一、前言

一九七〇年代，我當社工員時，低收入戶生活輔導是我們社工員的主要工作，但二〇〇〇年代我擔任社政主管時我發現我的社會工作同仁已經將個案工作主力用於兒童保護甚至家暴受虐婦女保護工作上，這樣的角色任務轉換無形中造成社會救助業務缺乏社工人力的投入，又回到社工專業制度建立前消極性經濟扶助層面。但專業社會工作的興起乃在於對貧窮的協助，在進入二十一世紀的世代中，我們有必要再重新檢討我們的社會救助工作專業的運用。

高雄市政府於八十九年十二月四日提出低收入戶第二代希望工程推動計畫，期待突破現今對低收入戶消極救助的做法並重新檢討專業社會工作者在經濟弱勢民眾增權方面的可能作為。

二、低收入戶第二代希望工程方案

社會救助法於六十九年制訂公佈，在第一條就以協助低收入戶

及遭受急難或災害者自立為制定法令之主要宗旨，並在細則第六條規定所做的調查訪問應予紀錄建立個案輔導資料，明顯以法律界定輔導的必要性。所以落實法律所界定的積極輔導必要，我們除了針對特殊低收入家庭如具有家暴或身心障礙個案的特殊協助外，我們選擇以第二代為工作標的，研擬了本市脫貧專案，簡介其內容如下：

(一)計畫背景

本市在八十九年底低收入戶有六九三七戶、一六〇四四人，佔全市總戶數與總人口數之一・三九%及一・〇八%。在九十年一月完成低收入戶總清查後，至五月底計有低收入戶五七〇〇戶、一二八〇九人，佔全市總戶數與總人口數之一・一四%及〇・八六%。其中就讀高中職以上之學生共一二三人，這些低收入戶中受較高教育人口為改變低收入戶家庭的潛在人力，我們期許對他們的協助能跳脫傳統救助的迷思與模式，並能以全人生涯為規劃協助他們早日脫離貧窮。先針對本市低收入戶第二代青少年作問卷調查，分析

其生活中的障礙與困難，研擬七大脫貧方案，期逐步執行脫貧目標。

(二) 七大脫貧方案說明

1. 教育脫貧

教育資源不足係低收入戶主要致貧原因之一，為能增強低收入戶青少年社會競爭力，並藉以脫離貧窮，本專案企圖以提供更多教育資源切入，來協助本市低收入戶第二代掙脫貧窮循環。

2. 就業脫貧

提供低收入戶第二代成員工讀、就業及技能訓練機會，一方面藉以改善低收入戶家庭經濟狀況，協助脫離貧窮；另一方面，提供參與成員相關職場之適當經驗，同時可藉由本項福利工程之參與，提昇參與方案之民間單位其企業形象。

3. 環境脫貧

針對低收入戶第二代子女讀書及生活環境設施，提供基本水準之學習環境，期待在良好的環境背景下，提高讀書效率、提升就讀理想學校機會，增強社會競爭力，進而脫離貧窮。

4. 身心脫貧

低收入者多屬弱勢低社經社會底層，相較於中上階層，有較高比例較易遭受生理及心理疾病侵襲，因此進一步強化低收入戶第二代青少年身心靈免疫力，有其必要，藉以避免因受身心疾病侵襲，再陷貧窮循環。

5. 理財脫貧

以協助低收入戶家庭在有限財富下，規劃適當投資理財為目標的；同時，灌輸低收入戶第二代正確的理財觀念，作為協助脫離貧窮途徑之一。

6. 夢想脫貧

相對於一般家庭輕而易舉事項，例如國內、外旅遊，就低收入戶家庭而言卻常是屬於遙不可及之夢想，因此，如何幫助他們得以美夢成真且能築夢踏實，並對未來人生充滿「希望」而有動力再願努力以赴。

7. 思想脫貧

消滅貧窮、對抗貧窮工作是人類社會永遠的戰役，本府工作團隊將以長期眼光和規劃來協助低收入戶第二代脫離貧窮，因此將透過一系列宣導活動辦理，倡導 (advocacy) 新思維、新觀念，並協助充權 (empowerment)，期將本市社會救助工作從思想上再作一個新改變。

(三) 方案的理念

1. 權利與義務相對等原則

以推動本市「七大脫貧專案」為推動主軸，一方面邀請參與本項工程計劃聯盟之民間社會資源認養工時或實物捐贈（例如：電腦、檯燈、書桌、電扇：等）。；同時，另一方面案主亦需以折算工時方式提供與低收入戶群體相關的社區服務事項。

2. 參與式政策擬定

目前台灣在各項與低收入戶有關之社會福利政策擬定過程中，低收入群體實際需求、參與，相對甚少或未曾被納入考量，基於協助應以切合需求為必要前提，未來市府團隊將嘗試扮演本市低收入戶倡導者和代言人角色，同時，亦將納入低收入戶代表參與本企劃案制定，期盼在當前一切均以經濟成長為主要導向的臺灣政經背景現狀下，倡導突破傳統之救助思考模式。在此理念架構下我們將整合民間充裕的社會資源，同時，低收入家庭第二代青少年亦可依自己專長回饋本市低收入群體。

3. 翻轉式政策思考

傳統救助模式思考重點係以消極的社會救濟為主軸，唯面對新世代救助觀念挑戰，有關救助思維自應從以「安貧」、「抗貧」的消極方式，轉為積極的「脫貧」方式。

4. 公私資源結合運作

本項工程以策略聯盟的方式進行，一方面邀請民間投入各項人力物力財力資源如工讀機會、電腦訓練、金錢捐助等；另一方面在府內也進行跨局處的動員，邀請相關單位如教育局為資訊傳達體系、新聞處為本土企業媒合等合作推動各項脫貧方案，讓公私單位共同加入本計畫聯盟。

三、方案執行情形

(一) 方案規劃

為了解需求以作為方案推動規劃參考，透過列冊低收入戶資料，採隨機抽樣方法分別邀請低收入戶第二代青少年參加座談會，另外並採用問卷調查法寄發三〇〇份需求調查問卷方式進行需求蒐集資料，經回收資料交叉分析，依結果擬定方案執行內容、執行策略及決定資源募集，再根據執行策略規劃短、中、長期達成目標及設定各項執行策略評估指標。

(二) 專案小組籌組、運作及工作架構與分工

考量服務目標對象屬性及專業需求因素，有關推動專案小組，特別設於社工室，由社工室主任、社工督導、社工室及各區青少年中心社工員等專業社會工作人員人力進行方案各項工作推動，並設定為目標人口的個管工作人員，專案小組運作並藉由每週進行一次專案小組會議，檢視各項方案執行情形，掌握並評估執行績效，同時修正運作方式及執行方向，另外並聘專家學者做為服務推動諮詢角色。

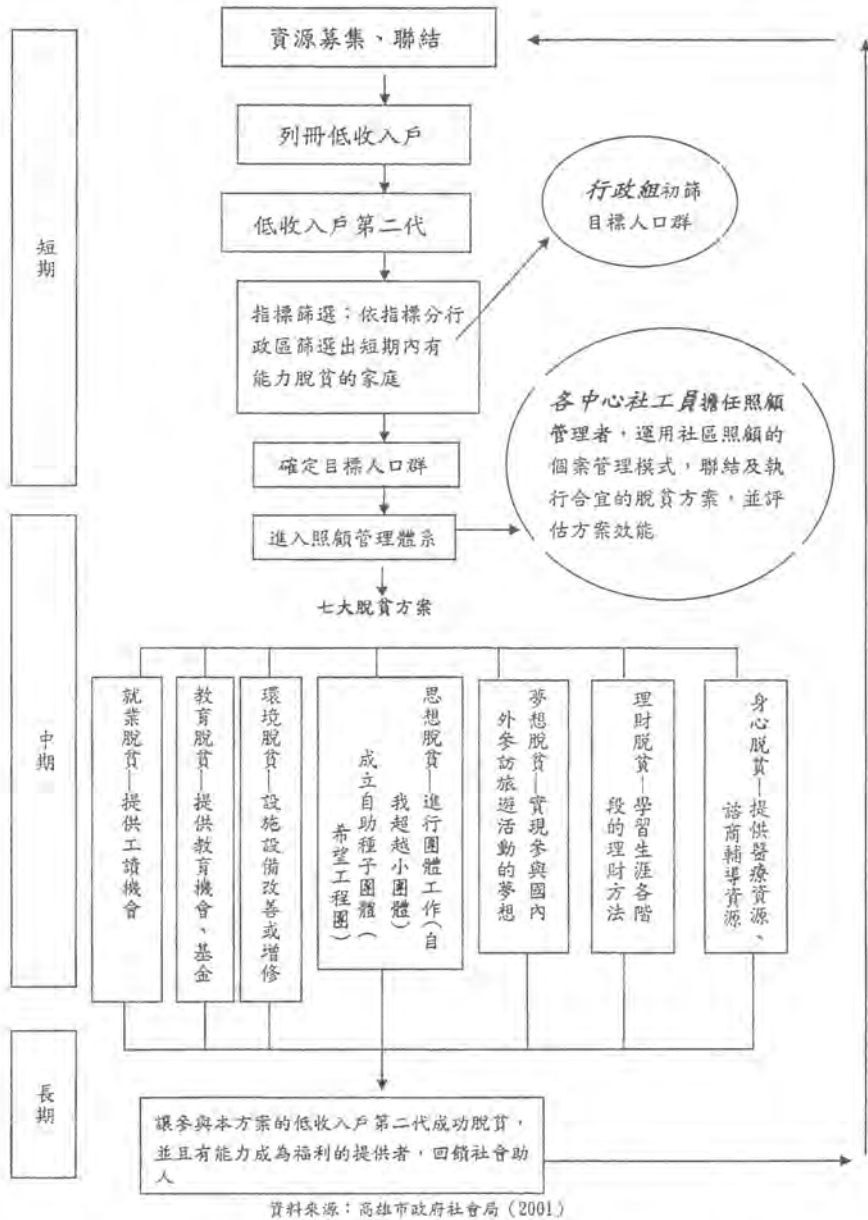
工作架構與分工圖（如圖一）

(三) 資源整合及募集

有關方案資源募集，採公、私協力方式，以政府、民間簽約結盟模式進行，共同推動本項脫貧工程。同時藉由資源募集整合每項脫貧策略相關社會資源。

八十九年十二月四日辦理簽約結盟以迄，七大脫貧策略目前並分別募集包括有：教育基金、獎學金、工讀機會、電腦訓練券、

圖一 高雄市低收入戶第二代希望工程工作架構及分工圖



資料來源：高雄市政府社會局（2001）

國內外旅遊、課輔教育、課桌椅、書籍折扣：等資源。目前運用情形則已有三十位教育基金、十位獎學金、三十位工讀、十位電腦訓練、六位擔任課輔老師、六十位參加課輔活動、九十五位參與夢想起飛—旅遊活動、十五組課桌椅、三次三十餘人次成長團體。

(四)焦點對象篩選

方案初期以少量個案試驗方式進行，第一階段先以篩選各項活動參與及目前組成之希望工程團成員為主，進一步再依各行政區篩選有意願簽署承諾書成員為對象，希望藉由志工進行家訪，了解個別需求，再由各青少年中心社工員擔任照顧管理者角色，運用社區照顧

管理模式，聯結及執行合宜脫貧方案，同時評估方案效能。

(五) 方案執行

1. 成立自治團體——希望工程團：

自助互助理念與方式為方案規劃中心精神之一，因此高雄市低收入戶第二代希望工程方案從規劃開始即由低收入戶第二代青少年參與其中，運作一段期間後，為更進一步落實自助互助精神，並藉由組織方式更有效運作，於是由成員自發並經由工作人員協助，由參與本項工程方案之低收入戶第二代高中職以上學生，於九十年八月八日正式成立「高雄市希望工程團」自治組織，該組織並設置有團長、副團長、執行秘書、聯絡組、文宣組、活動組、總務組、器材組、公關組等，目前成員二十五名。希望藉由工程團組織運作實際由成員親自參與希望工程專案各項方案從規劃到執行。

2. 就業脫貧：

提供第二代低收入戶青少年工讀機會以協助改善家庭經濟弱勢，及提昇人際互動能力是原方案規劃達成目的之一，自八十九年十月份方案規劃開始藉由企業、廠商及慈善團體等資源結合，陸續已提供三十餘位工讀媒合成功案例，經由工作治療方式，從價值觀念澄清，進而協助脫離貧窮。

3. 就業教育脫貧：

九十年六月份起，藉由民間文教基金會提供講師授課費用，由低收入戶第二代大專以上學生擔任講師，運用本身所學專長分別在

社會局所屬楠梓青少年婦女福利服務中心、三民東區綜合社會福利服務中心、青少年福利服務中心前鎮分部及文教基金會本身，開設有低收入戶國中、小學生各項課輔才藝班，除協助大專以上低收入戶第二代學生得以所學回饋同樣弱勢成員，而透過個管系統薦送六十餘位國中、小學生亦得以在暑假期間獲得課業、才藝學習機會，增強低收入戶第二代知識能力。

4. 教育脫貧：

(1) 工讀時數折抵電腦教育訓練券模式：

採電腦公司工讀約計訓練價值金額半數時數，換取提供免費電腦訓練機會方式，以協助低收入戶第二代青少年取得學習技藝機會及增強技能，方案推動以來已有十名第二代低收入戶成員取得訓練。

(2) 教育基金：

篩選列冊低收入戶第二代就讀國一學生，藉由募得成長基金會每月每人定期定額投資三〇〇〇元方式做為就讀大專院校教育基金，以培養社會工作競爭力，目前已募得三十個名額。

5. 身心脫貧：

(1) 成長團體：

自八十九年十一月起陸續開辦自我超越、潛能開發成長團體，至九十年七月底止共辦理四梯次三十餘人次，協助低收入戶青少年自我成長、認識自我家庭，增強脫貧抗貧意願，達到身心脫貧的目的。

標。

(2) 親子互動活動：

結合慈善團體共同提供物力、財力、人力，辦理親子互動活動，紓解低收入戶家戶平日沉重經濟及工作壓力，同時藉由活動協助低收入戶子女家長間情感交流與分享，進一步激發親子感情聯結，及家戶抗貧能量。

6. 夢想脫貧：

協助實現夢想，擴展視野及視界，九十年七月並藉由社會福利基金會全額補助，辦理一百個低收入戶第二代三天二夜的暑假國內旅遊活動——澎湖之旅，全程由第二代希望工程團成員帶領高中職以上低收入戶青少年參與活動。

四、方案檢討

高雄市政府推動低收入戶第二代希望工程方案，自規劃、結盟及資源募集迄今，回頭檢視，業將屆一年時間，當初基於對於社會救助傳統做法的反思想法，我們試圖建立本土社會救助新模式，雖然方案推動於困難克服中一路走來，但對本土化救助新模式之建立依然充滿信心及遠景。檢視成效，有待努力，但部分已然呈現績效，茲分臚列優缺失情形如下：

優點部分：

(一) 採用權利與義務相對等原則，提昇使用者價值感
由於所獲得的資源須由使用者付出相當時間、勞力取得，因此，在獲得所需資源時使用者角色已不再只是一位受益者角色，同時將也是一位付出者，有關使用價值因此大為提昇。

(二) 團隊運作，充分發揮個管功能

專案團隊組成，有效分工合作，能充分發揮照顧管理體系由行政人員負責資源募集，提供資源，各青少年福利服務中心社工員擔任個案照顧理者角色，使需求與資源得相符合。

(三) 成立自治希望工程團，增強使用者權能

由使用者自組自治團體，參與方案規畫與執行，提昇權能並因參與，瞭解整個專案狀況，能清楚其未來脫貧之時程、方向，也增強未來脫貧後回饋社會之動機。

缺失部分：

(一) 樣本代表性不足，影響需求與供給媒合成功比例

需求調查樣本代表性可能不足，尚有落差，媒合成功比例不如預期。

(二) 結盟內容周延性不足，結盟單位共識尚待加強

簽約結盟內容部分口頭承諾，落實執行層面常見更動贊助內容及贊助屬性，即若書面企劃亦無法依書面合作內涵執行，加上贊助廠商配合方案推動之執行人員層級及觀念共識尚未充分，結盟內容有折扣現象。

(三)指標設定困難、績效評估不易，影響廠商贊助意願

方案策略部分項目(如：思想脫貧、身心脫貧)偏屬觀念、價值層次，相關指標設定困難，影響可行性及評估進行，將影響後續贊助意願。

(四)方案活動可及性不足，影響服務使用意願

策略活動執行地區集中，影響服務使用者意願；再加上需求對掌握困難，資訊傳達不易，不利服務使用者運用。

(五)人力不足影響方案推動時程

人群服務全面性方案推動牽動層面廣泛，兼辦屬性無法兼顧即時性，因此在有限工作人力下，方案推動時程仍頗受影響。

(本文作者為高雄市政府社會局局長)

【後記】

大家安安囉：

今天早上當我上站之後：心情突然從疲累轉為感動

我們的網站有著嘉雯細心的經營：

有著許多支持關心呵護我們的大哥大姐們：

有著我們蘇阿姨的回應訊息：

有著我們一起並肩作戰的好夥伴們：

許許多多的回憶與用心讓我好感動啊：

鼻子都酸了，眼眶都紅了，淚水就這樣不爭氣的流了下來

在這條艱辛的路途上，我不再孤單，因為有你們的陪伴

在這條艱辛的道路上，我不再傷心，因為有你們的安慰
在這條艱辛的道路上，我不再憂鬱，因為有你們的傾聽
在這條艱辛的道路上，我不再無助，因為有你們的關懷
謝謝你們陪著我走過無數的困難：

你們的鼓勵將會是我向前打拚的動力

希望他日能轉而幫助更需要幫助的人：加油！

我一定會盡我所能和你們一起實現我們的願景

「希望」不再是空談：「夢想」不再是虛幻

相信脫貧不再是遙不可及的夢了：

因為社工大哥大姐們，因為蘇阿姨，因為社會局，

還有許許多多愛心的人士們：

讓我相信人間有情處處溫馨，大家一起朝目標邁進吧！

加油加油囉！

備註：

1.後記一係第二代希望工程團團員至團員們所架設之「幸運草網站」中分享心情感言之文章。隱其名，全文轉載。

2.本篇文章感謝本方案理念規劃創始者姜溯中先生、繼任規劃執行者陳明賢先生及工作小組成員蔡秀梅小姐、陳怡雯小姐之協助。

3.本篇稿費捐贈給高雄市社會局第二代希望工程團。