

南投縣社區家庭支援中心的回顧與展望

廖俊松

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，民眾死亡及失蹤者九百二十七位，重傷者二百六十八位，公共建設損失高達新台幣三百零九億元；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。

南投縣原本就是一個福利資源貧瘠，相關福利服務設施極度欠缺的縣分（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）；而九二一大地震所引發的人員財物之鉅大損失，更帶給南投地區龐大耗緊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、新增的家庭照顧者之心理衛生與輔導等等，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。

為了儘速協助受難災民渡過浩劫困境，南投縣政府除了配合中央政府提供各項緊急救濟與生活援助方案，例如醫療補助、傷亡慰助金、房屋補助、貸款優惠與延繳、臨時屋安置、房租津貼、以工代賑等措施以外，也在行政院「災後重建計畫工作綱領」的原則指導之下，依據南投地區的特殊風情與文化背景，擬定社會福利與生活重建計畫，積極展開各項福

利服務與生活重建工作。

同時間，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，有必要鼓勵民間公益團體積極參與災後重建事務，包括心靈重建、社會救助及福利服務等事項，藉由政府資源與民間力量的結合，建立普及式的社區服務體系，作為九二一災後社區民眾接受福利服務之基礎。因此而有「社區家庭支援中心」構想之產生，計畫以委託民營的方式，借重民間（特別是外縣市）公益服務團隊人力與經驗上的協助，在全縣十三個鄉、鎮、市共同推動「社區家庭支援中心」的成立，做為九二一災後社區民眾接受福利服務的第一線據點，務期能夠在最短期間內重建人民的生活秩序。

南投縣政府此一「社區家庭支援中心」

之構想與運作模式後來也為中央政府所接受，以「生活重建服務中心」之名稱明定於「九二一震災重建暫行條例」之內，並於今年元月一日起全面正式施行（為配合此一政策執行，南投縣所有社區家庭支援中心亦全部更名為生活重建服務中心）。然而，九二一大地震已經過去一年多了，生活重建的腳步也正循序漸進而行，我們不禁會關切是否「社區家庭支援中心」此一模式有其價值浮現？又其運作是否能夠發揮原先預期的功能？值此社區家庭支援中心運作週年，生活重建服務中心全面執行的當兒，我們實在有必要回顧南投縣社區家庭支援中心過去一年來的作為，虛心提出檢討，以為生活重建服務中心的借鏡。

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紛踏至，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，南投縣政府社會局為了整合進入南投縣協助的民間團體，積極規劃召開舉行分區座談，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，與會者計有內政中部辦公室、衛生署、公所、衛生所、屏東縣政府、基督教救助協會、台灣基督長老教會、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）亦委請在台灣大學任教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、陶番瀛等三位老師，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，確定十二個人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

三個鄉鎮市成立二十三個「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為主要重點，依區域受災程度區分為三個等級，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、南投縣慈善善行協會、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。

從這些說明可以明確知道，社區家庭支援中心成立的目的，主要是為了引進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。基本服務為各社區家庭支援中心皆必須辦理之項目，而專案服務則視各社區的需要分別辦理。在基本服務方面，主要的服務內容有四項：

(一)諮詢與轉介：凡對社區民眾社會福利之詢問及無法提供服務之個案，給予諮詢或轉介，並加以追蹤確認其獲得適切之服務。

(二)個案輔導與管理：對需要深入輔導之社區民眾，應由社工員開案，進行輔導。並依個案管理的方法，結合必須之資源，確保個案之權益。

(三)居家照顧服務：針對社區中日常生活功能需要他人協助者提供居家照顧服務，以增加案主之生活自主性。提供項目包括有家事服務（陪同就醫、關懷訪視、協助膳食、環境清潔）以及看護服務（身體清潔、復健運動、翻身、擦澡）。服務對象主要包括老人、身心障礙者、母親因故無法照顧之兒童等。

(四)社區組織：協助社區與臨時住屋發展自治組織及輔導，反應社區居民意見，促進社區共識形成，強化社區解決共有問題之能力。

在專案服務方面，則視個別區域的需要，社區家庭支援中心可以在以下八項服務內容當中選擇辦理：

(一)兒童托育與課後輔導：針對學齡前兒童提供托育服務，並針對國小一至六年級兒童進行課後輔導服務。

(二)青少年成長團體：舉辦青春期中、高中生之成長團體，協助青少年透過同儕團體之動力過程，建立正向的自我認同，學習良好的人際互動方式。

(三)單親婦女支持團體：協助單親婦女以互助團體的方式形成支援網絡，強化其社會

支持體系，以動員其內在力量，能夠面對多重角色衝突下所產生的壓力。

(四)悲傷輔導團體：以定期聚會的方式，協助九二一震災中喪失至親好友的災民，分享失落親人的悲傷經驗，以紓解心中抑鬱的情緒，進而調整其不良與不當的因應方式，發展正向的人生態度。

(五)老人問關懷服務：以志工電話問安或關懷訪視的型態，主動定期接觸社區內行動不便或不常外出之老人，建立彼此間互信友善的關係。

(六)送餐服務：針對社區中無能力自行備食之失能者提供送餐到家的服務，以供應社區中失能者充足的飲食。

(七)交通服務：針對社區中失能者提供交通接送服務，以協助接受生活必要之服務，如就醫等。

(八)臨時照顧服務：針對身心障礙者或老人家提供到家臨時照顧服務，分擔家庭照顧者沈重的照顧工作，使其得以有喘息休息的機會，保障照顧者自身的生活品質。

二、社區家庭支援中心的運作

從民國八十八年十二月十五日簽約委託以後，社區家庭支援中心有一個半月左右的籌備期間，從八十九年二月一日開始正式掛牌運作。依據南投縣社會局彙總各社區家庭支援中心呈報的服務成果，截至當年十二月底止，二十三個社區家庭支援中心提供的基本服務，總計諮詢與轉介服務量達一〇、八〇二人次、個案輔導與管理服務量總七、七四四人次、居家照顧服務總計四、八五一人次、社區與組合屋訪視二、二七四次；至於社區性的專案服務活動，總累計亦達一、三九一次。

觀察社區家庭支援中心的服務工作規劃，最主要者有五：身心障礙者居家照顧及喘息計畫、老人居家照顧及喘息計畫、單親喪偶家庭支持扶助計畫、臨時組合屋住戶社區環境維護計畫、以及臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫。身心障礙者居家照顧及喘息此一計畫提供身心障礙者之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內身心障礙者之福利服務需求；執行情形截至十月底止，共有十個社區家庭支援中心提供身心障礙者居家服務，服務個案類計五十七

位。老人居家照顧及喘息計畫提供六十五歲以上老人之居家照顧、問安關懷、交通接送、以及臨時托顧等服務，以滿足南投縣境內老人之福利服務需求；執行情形截至十月底止，共有十個社區家庭支援中心提供老人居家服務，服務個案類計一百二十二位。單親喪偶家庭支持扶助計畫提供九二一震災中喪偶之單親族群個案輔導、心理諮商、成長團體等各項心靈重建與團體活動，以慰撫其憂鬱悲傷情緒，早日走出震傷陰霾，重建家園生活；執行情形截至十月底止，只有二個社區家庭支援中心提出服務計畫，但仍未有具體活動舉辦。臨時組合屋住戶社區環境維護計畫協助改善南投縣八十八處組合屋生活區住戶之環境衛生，以提昇這些臨時組合屋社區之居家生活環境品質；執行情形截至十月十二日止，共有十六個社區家庭支援中心推動組合屋社區環境改善計畫。臨時組合屋住戶社區精神倫理建設計畫協助南投縣八十八處組合屋社區辦理各項文教文化活動，以提振這些臨時組合屋社區之精神倫理，早日脫離悲情，重建家園；執行情形截至十月十二日止，共有十七個社區家庭支援中心執行組合屋

社區精神倫理建設計畫。

此外，社區家庭支援中心開始運作之始，就不斷的配合南投縣政府辦理許多全縣性的活動，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」的活動。同時，除了基本服務的提供之外，社區家庭支援中心也積極規劃社區性的活動，諸如義診、夏令營、學生課業輔導、才藝班、安親班、音樂會、體育活動、親職講座、悲傷輔導團體、老人互助團體、親子遊、義工組訓……等等，參與社區生活，提昇社區自主自發的精神與意識。

為了協助新成立的社區家庭支援中心健全服務功能，發揮原先規劃提供社區居民就近、方便、以及持續性的福利服務，南投縣政府社會局也配套設計了一些協調機制，提昇社

區家庭支援中心與南投縣政府間的夥伴合作關係。這些機制包括有：

(一) 服務報表的管制

要求社區家庭支援中心定期呈報週報表與月報表，以能正確掌握各社區家庭支援中心的服務動態與遭遇的困難，力求即時回應與解決。

(二) 每個月一次主管聯繫會報

從前面社區家庭支援中心的工作內容與實際的運作情形來看，可以知道社區家庭支援中心所提供的福利服務與南投縣政府社會局的業務執行密切相關，也承接了許多社會局生活重建方案的主要執行任務，例如二月初的「心靈相繫、除夕圍爐餐會」、四月的「千禧—牽情關懷婦幼園遊會」、以及老人與身心障礙者居家照顧與喘息服務、組合屋環境維護與精神倫理建設、單親喪偶家庭支持服務等計畫。而在原先的規劃構想當中，社區家庭支援中心本就是一个綜合性的福利服務窗口，扮演南投縣政府社會局的分身，在社區當中提供直接服務的功能。可見，社區家庭支援中心與南投縣政府的業務往來非常緊密，不但需要許多計畫執

行與行政庶務上的公文往返，還要經常面對彼此間組織文化與工作認知上的衝突摩擦，實有必要建立一個溝通協調的機制。有鑑於此，社會局因此與各個社區家庭支援中心達成以每個月一次的頻度，定期召開主管聯繫會報的共識，以溝通彼此間的工作認知差異，同時協商討論未來計畫的執行方向。

(三) 提供每個月一次一天的

在職教育訓練

由於社區家庭支援中心是一種新成立的普及式社區服務體系，且分散委託諸多專業不同、服務模式各異的團體辦理，各團體之間的思考方式與服務作為難免歧異。站在南投縣政府的角度，總希望各團體間福利服務提供的方與模式有其一致性的要求，不希望目睹過度差異的情形發生。此外，也由於各個承接社區家庭支援中心業務的團體都需要招募社會工作人員，施予教育訓練的課程；對於具有共通性的課程內容，如果能夠集體統一進行，則不但可以共同延聘師資，節省教育成本，亦可以增進各團體工作人員彼此間的思想交流，凝聚一體

與共的服務情感。因此，南投縣政府便站在主辦單位的立場，規劃提供一系列在職教育課程，以每個月的第三個星期五為原則，一次一天，定期召集各承接團體工作人員參與訓練。

(四) 駐鄉鎮市社工人的輔導與

溝通協調服務

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基層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专业能力與地方自治體系的行政特性之後，還是決定由民間專業或公益團體來承接，預期效果達成的可能性較高。然而，在行政體系的作為上，鄉鎮市公所其法定的福利服務項目，例如各種福利津貼與社會救助的申請，是無法被取代的，社區家庭支援中心需要與公所維持密切合作關係，才能提供當地社區居民最適切合宜的福利服務。為了促進鄉鎮市公所與社區家庭支援中心的合作關係，從去年五月下旬起，社會局開始調派社工人員每週三、四兩天進駐下鄉，協助鄉鎮市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，以為社會局、公所、與社區家庭支援中心三者間的橋樑。

(五) 諮詢委員的責任區輔導

為了協助社區家庭支援中心這種新成立的福利服務型態之組織縮短適應期間，儘速建立專業服務工作模式，提供災區民眾最適切合宜的福利服務，除了前述四種機制之外，南投縣政府社會局還成立專業諮詢團，協商幾位在社會工作學界夙負豐富實務經驗的老師出任諮詢委員，同時擔任社區家庭支援中心的專業督導，定期或不定期前往責任區域輔導社區家庭支援中心的專業運作或接受專業服務上的諮詢。

(六) 南投縣政府社會局局長與督導

不定期的訪察、溝通與協調

南投縣政府社會局局長與社工督導也經常會利用業務外出會議與協調公務機會，拜訪相近的社區家庭支援中心，關懷中心內人員工作情形，實地瞭解該中心的運作狀況與遭遇困難

題，協助協調或加以解決。

這六項協調機制，完全是站在善意的一方，以促進南投縣政府和承接社區家庭支援中心業務的團體間夥伴關係的運作，提供社區居民迅速直接的福利服務。然而，社區家庭支援中心既然是一種政府公辦民應的委託業務，承接社區家庭支援中心業務的團體自然有義務完成交託的責任，而政府也應該有責任定期評鑑，以確認受委託團體工作的適當性，以為繼續維持此種委託契約的夥伴關係與否。因此，立基於此種精神，社會局也積極規劃進行社區家庭支援中心的評鑑工作，訂於八月底、九月初舉行期中評鑑，十二月初舉辦期末評鑑。期中評鑑所得各社區家庭支援中心應行改善事項，如果於十二月的期末評鑑尚未有相當的改善幅度時，則雙方將終止契約委託關係。

評鑑的項目依主管聯繫會報的討論，主要分為機構管理與福利服務兩大部分；機構管理又可分為行政管理、人事管理與財務管理三大項，而福利服務則另區分為個案服務、方案服務、與社區組織等三項，詳細評鑑內容如表一所整理。

經由期中評鑑的缺失提出與期末評鑑的改善情形之結果權衡，由於有五個單位（南投市第一社區家庭支援中心、埔里鎮第一、第三社區家庭支援中心、中寮鄉第二社區家庭支援中心、以及信義鄉社區家庭支援中心）的表現不如理想，南投縣政府因此決定與這五個社區家庭支援中心的承接單位解約，將另行委託其他有意願的團隊，從民國九十年度起接續經營。

三、社區家庭支援中心運作之

檢討

在民間愛心公益團體的熱心參與，南投縣政府全力行政上的配合，社區家庭支援中心的運作是否有發揮預期的效果？這是一個我們想知道，目前卻尚無法客觀回答的問題。但如果單純就原規劃中社區家庭支援中心所應該承接的業務執行情形來說，其實並不樂觀。正如我們在前節中所看到，社區家庭支援中心服務計畫的執行有落後預期的情形；截至十月底為止，身心障礙者居家服務與老人居家服務兩個方案的服務量各只有五十七位與一百二十二位；單親喪偶家庭支持扶助計畫尚未具體執

表一 社區家庭支援中心評鑑表

項	目	內	容
壹、 機構管理 (30%)	一、行政管理(10%)	1.年度計畫之擬定與執行管制情形。	
		2.檔案與空間管理情形。	
		3.機構與家支業務分劃合作情形	
	二、人事管理(10%)	1.員工聘用與業務分工情形。	
		2.人事、績效考評制度之建立與執行情形。	
		3.員工在職訓練情形。	
	三、財務管理(10%)	1.補助/委託經費之執行與核銷情形。	
		2.財產保管制度與維護情形。	
		3.年度預決算表之建立與執行情形。	
貳、 福利服務 (70%)	一、個案服務(25%)	1.督導系統之建立與運作情形。	
		2.個案建檔與記錄之完整性。	
		3.諮詢與轉介記錄之完整性。	
	二、方案服務(25%)	1.契約服務方案之執行、督導、記錄情形(如組合屋環境維護及精神倫理建設方案、居家照顧服務方案等)。	
		2.依據地方特殊需要自行開發方案之規劃、執行、督導、記錄情形。	
		3.縣府特定專案活動執行配合情形。	
	三、社區組織(20%)	1.福利服務需求掌握情形(如社區基本資料之掌握；福利服務需求人口、項目之掌握；家庭訪視情形)。	
		2.資源網絡連結情形(如公所、村里鄰、地區性團體等社區關係之建立；在地義工、人力之組織、培訓與應用等等)。	
		3.舉辦或參與社區活動情形(含社區的反應與感受)。	

資料來源：南投縣政府社會局

行；執行率比較好的只有社區環境維護與精神倫理建設兩個方案。而其實，社區環境維護與精神倫理建設這兩個方案的執行也是有落後的現象。因為社會局早已在四月份的主管聯繫會報當中報告這兩個方案的經費使用分配情形，並要各個社區家庭支援中心儘早提出活動方案申請辦理之；但由於當時諸多社區家庭支援中心人力尚未完全到位，同時並反應縣政府經費撥補的速度也太慢，使得他們並不敢貿然提出計畫辦理。一直到八月，在社會局的一再催促之下，才踟躕然上路。好在這兩個方案只要動於辦理活動即可符合要求，方能在短時間內衝高執行進度。

分析社區家庭支援中心此種種執行落後的情形，南投縣政府社政體系能力與社工服務人力的不足恐是最首要的原因。社區家庭支援中心是九二一大地震之後，南投縣政府社會局新發展的社會福利服務模式。希望能夠藉由外來（南投縣境外）民間慈善公益團體的協助，健全南投縣社會福利體系。同時也在縣內社會福利服務輸送機構幾乎被九二一損壞之際，做為災後社區民眾接受福利服務的第一線據點。

這種立意相當良好。問題在於南投縣政府在前無經驗，規劃亦不完備的情況之下，一次在全縣十三個行政區域成立二十三個社區家庭支援中心，行政體系的支援力量本就不足；再者，這些外來公益團隊進駐南投縣的同時，社工服務人力也並不夠，一直要到去年的七、八月間方才陸續補足；加上在成立初期，本身人手尚不足夠的同時，就還要承接起南投縣政府接二連三的大型節日活動，如除夕圍爐、婦幼節園遊會等等，無法認真規劃籌備相關方案的進行，使得各種配套的方案執行嚴重落後。例如原應在四、五月間開始動作的組合屋社區環境維護與精神倫理建設遲至八月方才開始執行，甚至還有等到九月執行者；也是應該在四、五月啓動之身心障礙者與老人居家照顧方案，卻多數遲至九月方才踟躕動作；加上尚未具體執行的單親喪偶家庭支持扶助計畫等等情形都說明了南投縣政府本身的行政運作體系之監督與服務支援能力不足，行政團隊能力有待培養。

長期以來，社工服務人力的不足一直是南投縣心中永遠的痛。由於南投縣本身具有社會工作相關經驗的人不多，而災後生活重建的工作又需要大量專業人力的投入，故災後社工專業服務人員的招募工作就一直不曾間斷過。但由於地處偏遠、交通不便，又加上位處震央，有安全之慮，願意進入災區服務的專業人力不多，社工人力的招募工作一直進行的並不順遂，使得大多數社區家庭支援中心的人力，特別是專業人力相對不足，只能先以非相關科系與無經驗人員充任。惟這些人員需要時間訓練，方能逐漸提昇專業助人能力，短期內難以發揮福利服務的功效。

也由於人員招募不易，服務人力不足，大多數社區家庭支援中心皆以有限的人力來面對災後多元複雜的案主需求與繁重的生活重建業務，使得員工工作量相對龐大，身心不堪負荷，留任意願不高、流動性大，相當程度的影響到服務的持續性。

地方行政機構的配合意願低落也是嚴重影響社區家庭支援中心成效發揮的主要因素之一。社區家庭支援中心與鄉鎮市公所和村里幹事在社會福利服務提供的業務方面雖有部分的重疊性，但民眾社會福利之申請在行政作業上仍須透過地方行政機關來處理，社區家庭支援

中心無法給予實質的幫助，僅能扮演福利訊息的提供者；使得地方行政單位（公所與村里幹事）不但質疑社區家庭支援中心的能力與專業性，也質疑其福利服務提供的正當性，主動配合意願不高，初期甚至還有敵意產生。五月下旬社工員下鄉之後，敵意情形已有大幅改善，但仍然與社區家庭支援中心保持適當距離，不主動關心介入，對於社區家庭支援中心的請求亦要視情形才決定配合與否。

地方福利資源的貧乏與缺乏整合也使得社區家庭支援中心的工作受阻。例如各個社區家庭支援中心的通路尚未建立，彼此間的協調聯繫不足，個案轉介時的紀錄與追蹤情形無法完整呈現，影響個案服務效果。此外，由於地方上正式與非正式的照顧體系缺乏，如獨居老人、身心障礙者、乏人照料兒童之照護機構率皆不足，需要個案的安置轉介也都發生問題。這些，在在影響到社區家庭支援中心服務提供的成效表現。

社區民眾對於社區家庭支援中心功能的認識不足亦使得社區家庭支援中心福利服務的提供無法迅速擴展。由於社區家庭支援中心大

多數是南投縣境外的愛心公益團體所承接，成立初期多以母機構的名稱從事服務；在宣導不足的情形之下，民眾多無法清楚認知社區家庭支援中心是南投縣政府委託成立，直接服務當地社區的公辦民營單位，大皆以民間團體視之，甚或以為是家扶中心，使得社區家庭支援中心一直無法有效開展直接福利服務的工作。

此外，災後民眾最關切的生活重建問題首推經濟安全問題，特別是住宅的重建與工作的取得。在這些基本問題沒有緩和之前，福利服務對於社區居民所能提供的協助，不太容易感受到顯著的助益；尤其社區家庭支援中心在這些方面實在愛莫能助，無法有效切入社區民眾的基本需求；故多數民眾對於社區家庭支援中心所提供的福利服務也多抱持消極的態度，需要持續的宣導、溝通與改善。

四、回顧與展望

回顧南投縣在面對九二一震災之後福利需求的大量擴張，本身福利體系供給能力又相對薄弱的情形之下，社區家庭支援中心的成立有如大旱之後的春雨，不但能夠立即引進外來福利資源團體，迅速填補本身貧瘠破碎的福利

體系之外；也同時能夠藉由這些社會公益團體的進駐，健全南投縣福利資源網絡發展，提昇南投縣民福利服務的品質與水準。特別是在九二一的重度觸痛之中，社區家庭支援中心的活動至少帶給南投縣民某種程度的希望與價值之存在。

整體而言，社區家庭支援中心的運作有以下的幾個效果顯現：

(一) 社區家庭支援中心對於社區內需求個案的關懷與照顧、福利服務諮詢與轉介的提供，不但能夠充實社區內的照顧服務工作，提昇居民福利水準；亦能有效的增強社區居民福利品質之意識。

(二) 社區家庭支援中心社區活動的舉辦多元而豐富，不但有益於地方鬱悶苦難悲情之紓解，亦有助於社區意識之團結。

(三) 承接各個社區家庭支援中心的母機構皆有強烈在地發展的企圖與作為，有助於在地社區組織的活絡與發展。

(四) 社區家庭支援中心資源網絡的連結性強，有彌補南投縣政府對於社區照顧與地方發展不足之益。

然不可否認的，面對災後百廢待興的土

地，社區家庭支援中心的運作，如前文所述，目前仍然存在著以下的困難亟待克服：

(一) 社工專業服務人力所需質量仍然呈現不足的現象，無法充分發揮社區家庭支援中心的預期功能。

(二) 社區家庭支援中心對於社區福利需求的掌握仍然不夠完整確實，多數偏重各自機構的專業發展，整合性功能發揮不足。

(三) 社區家庭支援中心角色與功能的運作仍少獲得地方行政系統的支持與認同，福利服務提供的加乘效果不明顯。

(四) 南投縣政府與社區家庭支援中心之間的角色定位之共識仍有出入，行政協調作業仍然有所不足，以致於契約方案的推展進度相對落後。

(五) 南投縣政府社會行政體系人手、經驗皆不足，社政體系支援能力仍待養成與提昇。

(六) 社區資源體系的不健全，直接福利服務的效果相對有限。

(七) 社區居民對於社區家庭支援中心角色與功能的認知仍然模糊，求助行為消極。

即便如此，回顧一年來南投縣政府社區

家庭支援中心的模式運作仍然是值得肯定的。

畢竟這種福利服務輸送模式的建立是全國首創之舉，特別是在一個福利資源貧瘠、福利服務體系殘破、而又前無經驗學習指導的情境之下，南投縣政府敢大膽的一次就成立二十三個委託民營的福利服務輸送單位，架構起南投縣福利服務體系的初步型模，不但所需要投入的人力、財力、行政作業之協調繁鉅遠超過平時，規劃執行者所需要的眼光、前瞻與毅力也需要宏遠，方得以使此巨大福利體系的重建工程步入正軌。比較我國民國八〇年代以來所推動的福利社區化之進程，大抵限於局部、小範圍、單一方案式的行徑步調，社區家庭支援中心這種全域性、廣範圍、多元方案綜合同步實踐的福利工程，在急難匆促起步的第一年就能夠正常順利的行進，建立起一套基本穩定的運作模式，可以說是個成功的開始。

再進一步從福利社區化的觀點來看，社會福利社區化推動之目的不但是為了增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老人、殘障及低收入者之福利；也是要強化家庭及社區功能，運用社

會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質；

同時更要結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。其推動行程希望能夠由社區照顧入手，進而完善社區福利服務網絡。社區家庭支援中心的成立與運作正是朝著這種方向行進，不但試圖架構起南投縣的福利服務網絡，更是災區民眾接受福利服務的第一線據點。社區家庭支援中心因此有必要以滿足社區民眾的福利福利需求為第一優先要務，進而連結活絡社區資源組織，以落實社區自助自主的服務網絡系統。換句話說，也就是要以推行社區照顧、落實社區服務為主體，以推動社區經營、落實社區自助為目標，以建立社區服務網絡、落實社區自治為目標，從而完善南投縣的福利服務資源體系網絡。在這種自我的期許之下，社區家庭支援中心在已經建立起的基本服務模式運作架構基礎之上，展望來年的服務工作應該再先深切掌握社區內的福利服務需求，滿足社區服務照顧之需要；同時開始協助連結、活絡社區內現有資源組織，如其他福利服務單位或機構、社區發展協會、各

種志工組織、以及各種公益慈善團體等等，以增強社區內的自助機能與自主能力。南投縣政府亦可以在社區家庭支援中心的福利服務基礎之上，開始發展福利後送機構與系統網絡的建立。

社區家庭支援中心模式的建立也需要感謝各種愛心公益服務團隊的參與，願意奉獻與自主投入，與縣政府共同合作重建新南投。但由於這些九成以上外來的民間公益服務團隊，各有各的專業背景與服務經驗，且之前也並沒有與南投縣政府合作的經驗，如何與南投縣政府建立穩固的夥伴關係，共同經營一種全新綜合性福利服務模式提供的新經驗，也是一種高難度的動作。這種合作經營模式成功的關鍵端賴政府與民間夥伴關係共識經營的凝聚情形如何。所幸過去一年來的情形讓我們看見，其中雖然仍有些合作與定位共識上的出入，政府與民間團體雙方都有極高的共事意願，願意合作協調彼此間的摩擦與難處，建立更密切穩固的協力夥伴關係。在這種雙方高度意願的夥伴運作關係之下，展望來年，南投縣政府應該更強化與社區家庭支援中心溝通協調機制的暢通運

作與建立契約合作共識，特別要注意的是，別讓政府間行政層級運作的問題困擾到社區家庭支援中心的正常作業。而社區家庭支援中心政府夥伴關係的建立也不應僅僅著眼與南投縣政府間的契約合作關係，也要努力開拓與鄉鎮公所、村里幹事等基層地方層級的溝通協調管道，建立彼此間非契約性的共事夥伴情誼。相信經由各級政府與民間團體協力夥伴關係如此相互信賴、穩定與融通的運作，社區家庭支援中心與後續的生活重建服務中心之努力不但能夠重建南投地區的福利新社會，也能夠為我國社會福利社區化的推動鋪設一幅成功的遠景。

（本文作者為國立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 二〇〇〇年七月
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 二〇〇〇年九月